

de ruimte en wij wij en de ruimte

politieke keuzen in de
ruimtelijke ordening

rapport van een commissie van het
Wetenschappelijk Instituut voor het CDA

D. Rijnders (voorzitter)
drs. H. J. van Bommel
ir. J. C. H. Drost
A. M. C. V. Groensmit-van der Kallen
mr. C. den Hollander-van der Ent (secretaris)
mr. G. J. Jansen
ir. H. H. J. M. Tacken
M. B. M. J. van Vlijmen
mr. P. C. E. van Wijmen
mr. drs. J. Zoodma

Den Haag, november 1981

Publikatie van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA.
 Het Instituut heeft ten doel het (doen) verrichten van wetenschappelijke arbeid ten behoeve van het CDA op basis van de grondslag van het CDA en in aansluiting op het Program van Uitgangspunten. Het Instituut geeft gedocumenteerde adviezen over de hoofdlijnen van het beleid, hetzij op eigen initiatief, hetzij op verzoek vanuit het CDA en/of van leden van het CDA in vertegenwoordigende lichamen.

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA
 Dr. Kuiperstraat 5, 2514 BA Den Haag
 Tel. 070-924021

INHOUD

Woord vooraf	7
Hoofdstuk I: Problemen van de vooruitgang	9
1. Ontwikkelingen sinds de Tweede Wereldoorlog	9
2. Ruimtelijke ontwikkeling	10
3. Ruimtelijk beleid	12
4. Beeld van de toekomst	14
5. Centrale vragen van dit rapport	17
Hoofdstuk II: Visie op de ruimtelijke ordening	18
1. Inleiding	18
2. Het begrip ruimtelijke ordening	18
3. Christen-democratische uitgangspunten voor de ruimtelijke ordening	19
a. Rentmeesterschap en solidariteit	19
b. Verantwoordelijkheidsverdeling	21
c. Gerechtigheid	21
4. Conclusies van dit hoofdstuk	22
Hoofdstuk III: Sleutelvraagstukken	23
1. Inleiding	23
2. Stedelijk inrichtingsbeleid	25
3. Groeikernen- en groeistedenbeleid	29
4. Mobiliteit en vervoer	31
5. Inrichting landelijke gebieden	33
6. Spreidingsbeleid en regionaal sociaal-economisch beleid	35
a. De problematiek van de spreiding	35
b. Toekomstperspectief	37
7. Inpoldering Markerwaard	39
8. Conclusies van dit hoofdstuk	42

DE RUIMTE EN WIJ - WIJ EN DE RUIMTE	4	DE RUIMTE EN WIJ - WIJ EN DE RUIMTE	5
Hoofdstuk IV: Relatie ruimtelijke ordening-sectoren van beleid	45	Hoofdstuk VI: Besluitvorming en instrumentarium in de ruimtelijke ordening	77
1. Inleiding	45	1. Inleiding	77
2. Milieubeleid	45	2. Schets van de praktijk	78
a. Inleiding	45	a. Wet op de ruimtelijke ordening	78
b. Problemen	46	b. Praktijkproblemen	79
c. Oplossingsrichtingen	47	3. Algemene uitgangspunten voor verbetering van de besluitvorming	81
3. Volkshuisvesting	50	a. Eisen	81
a. Inleiding	50	b. Onderzochte oplossingsrichtingen	83
b. Onvoldoende aansluiting tussen ruimtelijke ordening en volkshuisvesting	51	1. Onderzoek	83
c. Oorzaken	51	2. Conclusies naar aanleiding van de regeringsvoorstellen	84
d. Structuurschema Volkshuisvesting	52	3. Conclusie met betrekking tot de te kiezen oplossingsrichting	86
e. Oplossingsrichtingen	54	4. Uitwerking van de oplossingsrichting	87
4. Landbouw, natuur- en landschapsbehoud, openluchtrecreatie	55	a. Inleiding	87
5. Verkeer en vervoer	59	b. Projectbeslissingen	88
a. Verbetering van de coördinatie	59	c. Uitwerking van de oplossingsrichting per bestuursniveau	91
b. Structuurschema Verkeer en Vervoer	60	5. Verbeteringen van het organisatorische kader: integratie en decentralisatie	98
6. Regionaal sociaal-economisch beleid	62	6. Enkele instrumenten nader beschouwd	100
7. Een aantal specifieke beleidsterreinen	64	a. Financiering	100
a. Burgerluchtvaartterreinen	64	b. Grondbeleid	101
b. Militaire terreinen	65	1. Inleiding	101
c. Zeehavens	66	2. Wetgeving	102
d. Vaarwegen	66	3. Gemeentelijk grondbeleid	104
e. Waterhuishouding, drink- en industriewatervoorziening	67	4. Schadevergoedingsregelingen	105
f. Energiebeleid	68	c. Inspraak	105
g. Afval	68	d. Ontwikkeling van een wetgevingsprogramma	107
h. Ontgrondingen	69	e. Decentralisatie	108
i. Woonwagencentra	69	f. Onderzoekbeleid	108
8. Conclusies van dit hoofdstuk	70	7. Conclusies van dit hoofdstuk	109
Hoofdstuk V: Ruimtelijke ordening in internationaal verband	74		
1. Op Europees niveau	74		
2. Op bilateraal niveau	75		
3. Conclusies van dit hoofdstuk	75		

DE RUIMTE EN WIJ - WIJ EN DE RUIMTE	6
Hoofdstuk VII: Slotbeschouwing	112
Samenvatting	114
Bijlagen	
I. Samenvatting van:	
A. Interim- en eindadvies van de Werkcommissie Verticale Coördinatie van het Ruimtelijk Beleid	122
B. Spelregels voor ruimtelijk relevante wetgeving	123
II. Voorbeeld procedure projectbeslissing Landinrichting	124
Lijst van afkortingen	126

De omslagfoto is beschikbaar gesteld door de afdeling Voorlichting van het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening.

WOORD VOORAF

De ruimte waarover wij in ons land beschikken is, in verhouding tot de omvang van de bevolking en de veelheid van activiteiten die er moeten plaatsvinden, beperkt. De toedeling in de ruimte moet met uiterste zorg geschieden. De ruimtelijke ordening speelt daarom in onze samenleving een rol van betekenis. Terwille van een zo rechtvaardig mogelijke toedeling vormt de ruimtelijke ordening een terrein, waarvoor de verantwoordelijkheid grotendeels bij de overheid berust.

Daarmee is het motief voor het verrichten van deze studie gegeven: de keuzen die in de ruimtelijke ordening moeten worden gedaan zijn hoofdzakelijk politieke keuzen. Hoe wij de ruimte willen indelen en hoe wij de besluitvorming daarover willen laten verlopen hangt nauw samen met het beeld van de samenleving dat ons voor ogen staat.

De normen van rentmeesterschap en solidariteit geven aan in welk perspectief wij onze keuzen in de ruimtelijke ordening moeten doen: de zorg voor de totale schepping en de zorg voor de onderlinge betrokkenheid van de mensen. Aan de hand van deze uitgangspunten zijn doelstellingen geformuleerd voor het ruimtelijk beleid. Besluitvorming en instrumentarium zullen op de verwezenlijking van dat beleid gericht moeten zijn. Voorstellen worden gedaan voor de verbetering van de besluitvorming en het instrumentarium.

De ruimtelijke ordening is bij uitstek een terrein waarop besluitvorming op gemeentelijk en provinciaal niveau gevraagd wordt. Dat vergt kennis van zaken van degenen die politieke verantwoordelijkheid dragen op die bestuursniveaus. Uitdrukkelijk heeft de commissie met een aantal onderdelen van dit rapport beoogd aan hen een oriëntatie te bieden op een aantal recente ruimtelijke ontwikkelingen en de hoofdlijnen van het ruimtelijk beleid.

De commissie was als volgt samengesteld: D. Rijnders (voorzitter), drs. H. J. van Bommel, ir. J. C. H. Drost, A. M. C. V. Groensmit-van der Kallen, mr. C. den Hollander-van der Ent (secretaris), mr. G. J. Jansen, ir. H. H. J. M. Tacken, M. B. M. J. van Vlijmen, mr. P. C. E. van Wijmen, mr. drs. J. Zoodsma. Vanuit de CDA-Tweede Kamerfractie was als waarnemer aan de commissie verbonden drs. H. Eversdijk.

Geheel onverwacht moest de commissie afscheid nemen van een van haar leden. Op 31 maart 1981 overleed de heer D. H. Grasman. Zijn vriendschap en deskundige bijdragen aan het onderhavige en andere rapporten van het Wetenschappelijk Instituut vormen voor ons een dankbare herinnering.

Het bestuur spreekt de wens uit dat dit rapport mag bijdragen aan een goed inzicht in het vraagstuk van de ruimtelijke ordening; het verwacht dat de voorstellen in het

rapport zullen bijdragen aan het doen van verantwoorde politieke keuzen met betrekking tot het ruimtelijk beleid en aan de verbetering van het stelsel van besluitvorming en het instrumentarium in de ruimtelijke ordening.

prof. dr. P. A. J. M. Steenkamp
(voorzitter)

drs. A.M. Oostlander
(directeur)

HOOFDSTUK I

PROBLEMEN VAN DE VOORUITGANG

I.1. Ontwikkelingen sinds de Tweede Wereldoorlog

Wanneer we trachten een beeld te schetsen van de huidige ruimtelijke problemen in ons land, moet dit worden gedaan tegen de achtergrond van de maatschappelijke ontwikkelingen die zich in de afgelopen 35 jaar hebben voorgedaan.

In de jaren direct na de oorlog moest in alle opzichten wederopbouw plaatsvinden. Herstel van de materiële schade en van het normale maatschappelijke leven eisten alle aandacht en energie op. Twee zaken waren vooral urgent: het op gang brengen van de economische bedrijvigheid en de leniging van de woningnood. In de jaren vijftig kon de opbouw worden voortgezet. De wil om een nieuwe samenleving op te bouwen, was daarvoor de drijfveer.

In de jaren zestig nam de economische groei sterk toe. De snelle ontwikkeling van wetenschap en techniek droeg bij aan de mechanisering en automatisering van de industrie, waardoor in deze sector schaalvergroting plaats kon vinden. Buitenlandse werknemers werden aangetrokken om het tekort aan arbeidskrachten aan te vullen. Het algemene welvaartspeil steeg snel. De stijging van het inkomensniveau gaf de mogelijkheid tegemoet te komen aan vele materiële verlangens, hetgeen weer een vraag naar verdere inkomensstijging oproep. Zo nam bijvoorbeeld het autobezit zeer aanzienlijk toe. Daarnaast konden allerlei collectieve voorzieningen worden gecreëerd en vervolmaakt. Sociale verzekeringen, welzijnszorg, gezondheidszorg, onderwijs, op velerlei terreinen kon een spectaculaire vooruitgang worden geboekt. Het hele levenspatroon werd door deze vooruitgang sterk beïnvloed. Met kon er met de auto gemakkelijk op uit trekken, reizen naar het buitenland kwamen voor velen binnen bereik, en ook in het huishoudelijk werk vond de automatisering plaats, mede waardoor de positie van de vrouw veranderde. Voor dit laatste waren het hogere opleidingsniveau en de mogelijkheid van geboorteregeling eveneens belangrijke factoren. Duidelijk is overigens dat de stijging van het welvaartspeil niet in alle landsdelen gelijk opging. Gebieden in met name het zuiden en noorden bleven duidelijk ten achter.

Eén van de moeilijkst oplosbare problemen bleek de woningnood te zijn. Door de snelle bevolkingsgroei, het sterke verval van de oude woonwijken, maar ook door de stijging van de individuele welvaart, waardoor men steeds hogere eisen ging stellen aan woning en omgeving, bleef jarenlang een groot woningtekort bestaan. Aan het begin van de jaren zeventig leek echter ook dat probleem bijna onder de knie. Spoedig zou blijken dat dit bepaald nog niet het geval was.

Rond de overgang van de jaren zestig en zeventig ontstond langzamerhand het besef dat er grenzen zijn aan de materiële welvaartsgroei. Deze grenzen hingen vooral samen met het milieu, een verantwoord grondstoffenbeheer en de ontwikkelings-

mogelijkheden van de derde wereld. Bovendien manifesteerde zich de vraag: maakt de consumptiemaatschappij de mensen echt gelukkig? En: zouden we in staat zijn die ingewikkelde technologische en economische wereld te beheersen?

In 1973 werden we door de olie-crisis met de neus op de feiten gedrukt. Vanaf die tijd was er werkelijk sprake van verminderde economische groei. Het aantal werkloze groeide sterk in die jaren. De stijging van de werkloosheid werd het eerst zichtbaar in de zwakkere gebieden in het zuiden en noorden en in de grote stedelijke agglomeraties. Anderzijds bleven de inkomens stijgen en leek het leven op de oude voet door te gaan. Onze gehele samenleving – inclusief de overheid – was nog steeds in al haar facetten ingesteld op een flinke economische groei.

In de tweede helft van het decennium werd hernieuwd alarm geslagen; we zouden ernstig rekening moeten houden met zeer geringe economische groei in de jaren tachtig. Dat leek definitief een streep te halen door de voortdurende welvaartsstijging waaraan we gewend waren. Vrijwel tegelijkertijd bleek het probleem van het woningtekort niet van de baan. Er kwam een extra probleem bij: de 'gezinsverdunding'. Jongeren, alleenstaanden en tweepersoonshuishoudens met name, vestigden de aandacht op een hernieuwde vraag, waaraan niet kon worden voldaan, mede doordat in het volkshuisvestingsbeleid in het verleden onvoldoende met de veranderende marktsituatie en de behoefte van de bevolking rekening werd gehouden. Gevoegd bij de massale verkrotting die in de steden aan het licht kwam, bracht dit de volkshuisvestingsproblematiek in volle omvang terug voor het voetlicht.

Vooraf in de steden concentreerden zich de culturele minderheidsgroeperingen: buitenlandse werknemers en hun gezinnen, Surinamers en Antillianen, vluchtelingen. De integratie in de samenleving van deze groepen leverde op tal van terreinen problemen op, zoals op het gebied van de huisvesting, het onderwijs en de arbeidsmarkt.

1.2. De ruimtelijke ontwikkeling

De hierboven geschetste ontwikkelingen waren uiteraard van invloed op de kwaliteit van het leefmilieu en de ruimtelijke structuur van ons land. Bevolking en industrie concentreerden zich in de jaren vijftig in het westen, met als middelpunt daarin de steden Rotterdam en Amsterdam met hun havengebieden en Den Haag en Utrecht met kantoren en industriële bedrijvigheid. Daar dreigde al gauw een tekort aan ruimte om al deze activiteiten en de groeiende bevolking op te vangen. Met een sterke economische groei, de schaalvergroting in de industrie en de sterke bevolkingsaanwas nam de druk op de ruimte in de jaren zestig nog verder toe. Dat betekende dat tot dan toe open, groene gebieden – veelal bestemd als agrarisch of als natuurgebied – bestemd werden voor industriegebieden, nieuwbouwwijken van steden en dorpen en voor nieuwe infrastructuur door de toename van de mobiliteit. Het 'groene hart van Holland', dat door zijn open karakter als een gebied met een ruimtelijke belevingswaarde is te beschouwen, werd hierdoor aanmerkelijk aangetast. De oorspronkelijke en nog steeds geldende intenties ten aanzien van dit gebied konden slechts ten dele worden gehandhaafd. Ook elders in het land was er sprake van een sterke toename van het ruimtebeslag als gevolg van de verstedelijking. In het algemeen bracht de druk op de ruimte een intensivering van het grondgebruik met zich mee. De afname van de hoeveelheid landbouwgronden door de bestem-

mingswijziging werd slechts in zeer beperkte mate gecompenseerd door de uitgifte van gronden in de IJsselmeerpolders. Karakteristieke landschappen en natuurgebieden verdwenen of werden ernstig aangetast.

Is hiermee nu de aard en de omvang van de ruimtelijke problemen, zoals ontstaan in de na-oorlogse jaren, voldoende aangegeven? Is het vraagstuk van de ruimtelijke ordening 'slechts' een kwestie van te veel mensen en activiteiten op een te kleine oppervlakte? Een dergelijke versimpeling is zeker niet op zijn plaats. Hier moeten we constateren dat als gevolg van de welvaartsstijging, het vestigingspatroon van grote delen van de bevolking veranderingen heeft ondergaan, als gevolg waarvan de ruimtelijke structuur danig is gewijzigd en helaas nog steeds wijzigingen ondergaat.

Welke ontwikkelingen hebben die veranderingen in de ruimtelijke structuur teweeg gebracht?

In het begrijpelijke verlangen naar een goed woonmilieu en als gevolg van het woningtekort trokken veel gezinnen uit de steden, niet alleen naar de direct aangrenzende woongemeenten, maar ook naar de verder weg gelegen gemeenten in landelijke gebieden. De migratiestromen uit de Randstad naar vooral Gelderland, Utrecht en Noord-Brabant zijn hier aanwijzingen van. De tendens om zover mogelijk buiten de stad te wonen, hield niet in dat men ook kon gaan werken buiten de stad. Men pendelde vaak per auto tussen de woon- en de werkplaats.

Ongetwijfeld heeft de sterk toegenomen welvaart deze trek mogelijk gemaakt. Door de auto nam de mobiliteit sterk toe; men was niet meer afhankelijk van openbaar vervoer. Mede-oorzaak van deze tendens was echter het sterk achteruitgelopen woonklimaat in de steden, dat door de leegloop nog verder verslechterde. Een groot aantal oude woonwijken bleek dringend aan renovatie en vervangende nieuwbouw toe; in de binnensteden werden verkeersdoorbraken gepleegd voor de bereikbaarheid per auto. Grootschalige winkels en kantoren wijzigden het stadsbeeld drastisch. De stadsvernieuwing kwam uiterst moeizaam op gang. De trek uit de stad werd daardoor niet gekeerd: door de vernieuwing nam het aantal woningen per hectare af, zodat velen naar elders moesten verhuizen. In de stad ontviel als gevolg hiervan het draagvlak aan tal van maatschappelijke activiteiten en voorzieningen. Eveneens werden veel bedrijven die temidden van de woonbebouwing als hinderlijk werden ervaren, genoodzaakt zich elders te vestigen. Industrierreinen buiten of aan de rand van de steden moesten voor opvang zorgen. De industrie vergde overigens in het algemeen meer ruimte, niet alleen door de schaalvergroting en de groei van de industriële capaciteit, maar ook door de aanleg van noodzakelijke groenzones tussen de woongebieden en industrierreinen, zodat de hinder voor de omwonenden beperkt bleef.

Door de scheiding van wonen en werken werd een aanzienlijke vervoersstroom op gang gebracht. Het sterk toegenomen autoverkeer leidde dan ook in de spitsuren tot het vastlopen van het verkeer op bepaalde punten. Verbredening van wegen en aanleg van nieuwe wegen werd ter opheffing van deze knelpunten nodig gevonden. De algemene tendens van meer vrije tijd bood velen de mogelijkheid er op uit te trekken per auto en vroeg meer voorzieningen voor dag- en verblijfsrecreatie.

Op het platteland deden zich twee tegengestelde tendensen voor.

Eenzijds was sprake van een ontwikkeling, die nauw samenhang met de bovengeschreven trek uit de stedelijke gebieden. De dorpen en kleine kernen stonden onder druk door de komst van de bevolking uit de stedelijke gebieden, hetgeen tot -- uit ruimtelijk oogpunt -- ongewenste uitbreiding van de woonbebouwing en het wegensysteem leidde.

Anderzijds viel de tendens te signaleren dat de kleine kernen buiten de invloedssfeer van de verstedelijkte gebieden leegstroomden. Daar trok de oorspronkelijke bevolking, onder meer door de afnemende werkgelegenheid in de landbouw, weg uit de kleine dorpen. Voor een aantal voorzieningen, zoals scholen en winkels en activiteiten in het verenigingsleven en in kerkelijk verband, werd het draagvlak te klein, hetgeen het gemeenschapsleven deed versralen en de leefbaarheid van deze kernen ernstig aantastte.

Een aantal kernen tenslotte, kreeg met het probleem te kampen dat woningen werden gebruikt als tweede woning door bewoners uit de stedelijke gebieden. De leegstand van de woningen tijdens de werkweek tastte het leefklimaat in deze dorpen aan.

I.3. Ruimtelijk beleid

In de loop der jaren is de visie van de overheid op de ruimtelijke ontwikkelingen neergelegd in een aantal nota's. In de eerste nota's, in 1956 de nota 'Het westen en overig Nederland' en in 1958 de nota 'Ontwikkeling van het westen des lands', lag het accent op het verschil in ontwikkeling tussen het westen van het land en overig Nederland. Bevolking en industrie concentreerden zich in het westen en bedreigden daar de leefbaarheid. Een betere bevolkingsspreiding werd noodzakelijk geacht. In de nota 'De ontwikkeling van het westen des lands' werden als remedie tegen het volgroeien van het randstadgebied een aantal richtlijnen gegeven, die tot op de huidige dag nog niet aan kracht hebben ingeboet:

- instelling van de zogenaamde 'bufferzones' moest het verder aaneenklimmen tot een metropool van de randstad tegengaan. De historisch gegroeide centra in de randstad moesten daardoor als ruimtelijk apart gelegen zwaartepunten behouden blijven;
- een agrarisch middengebied moest bewaard blijven als centrale open ruimte;
- de expansie van de randstad moest uitwaarts gericht worden: Amsterdam naar het noorden, Rotterdam naar het zuiden, Utrecht naar het oosten.

De Eerste Nota Ruimtelijke Ordening, die in 1960 verscheen, borduurde voort op de tegenstelling tussen het westen en overig Nederland. Men dacht aan een beleid van spreiding van bestaansbronnen over heel Nederland. Hoe dat beleid verwezenlijkt moest worden, kwam echter niet duidelijk uit de verf.

In 1966 werd de Tweede Nota Ruimtelijke Ordening gepubliceerd. Hierin werd door middel van extrapolatie een ruimtelijke toekomstvisie tot het jaar 2000 geschetst. Uitgegaan werd van het voortduren van de groei van de bevolking (20 miljoen inwoners in 2000), verkeer en vervoer, economische activiteiten en verstedelijking. Om de ruimtelijke ontwikkelingen van ons land in goede banen te leiden, nam men als hoofdlijnen van het te voeren beleid:

- Gebundelde deconcentratie; dat wil zeggen dat de bevolking die vanuit de steden overloopt naar de landelijke gemeenten geconcentreerd moest worden opgevangen in een aantal aan te wijzen gemeenten, zodat de nog onbebouwde groene ruimte niet zou worden volgebouwd. Met name de centrale open ruimte in de randstad tracht men hiermee tegen dichtgroeien te beschermen.

- Spreiding van bevolking en werkgelegenheid. De concentratie van bevolking en industrie bedreigde het leefmilieu in het westen; verschillende streken in het noorden, oosten en zuiden bleven duidelijk achter in hun economische ontwikkeling. Bevolking en werkgelegenheid moesten vanuit het westen naar deze zwakkere gebieden worden aangetrokken. Dat ontlastte het westen en stimuleerde de ontwikkeling van de andere landsdelen.

Door de hantering van deze principes van gebundelde deconcentratie en spreiding zou de ruimtelijke ontwikkeling van ons land in goede banen geleid moeten worden. De grote moeilijkheid bleek echter te zitten in de concretisering van deze gedachten. Hoe ze uit te voeren? Het bouwen in het groene hart van Holland werd ondanks de Tweede Nota verder voortgezet. Het spreidingsbeleid kwam evenmin uit de verf, onder meer door het ontbreken van een voldoende krachtig instrumentarium.

De totstandkoming van de Derde Nota Ruimtelijke Ordening, waarvan de basisnota (Oriënteringsnota) in 1974 werd gepubliceerd, is ongetwijfeld door de gebrekkige uitvoering die aan de Tweede Nota is gegeven in de hand gewerkt. Daarnaast speelde een grote rol dat de prognoses omtrent de bevolkingsgroei gewijzigd waren (dacht men in 1966 nog aan 20 miljoen inwoners in 2000, de schattingen in 1974 kwamen niet verder dan 16 miljoen), het milieuvraagstuk aandacht vroeg en bij voortgaande economische groei vraagtekens werden geplaatst.

Het basisdoel van het ruimtelijk beleid werd in de Oriënteringsnota als volgt geformuleerd:

'Het bevorderen van zodanige ruimtelijke en ecologische condities dat:

- a) de wezenlijke strevingen van individuen en groepen in de samenleving zoveel mogelijk tot hun recht komen;
- b) de diversiteit, samenhang en duurzaamheid van het fysisch milieu zo goed mogelijk worden gewaarborgd.'

Deze basisdoelstelling werd in de Oriënteringsnota zelf, maar vooral in de Verstedelijkingsnota en de Nota Landelijke Gebieden uitgewerkt. Nieuwe elementen in het beleid waren het milieubeheer, de beheersing van de economische groei en de vermindering van ongelijkheid en achterstand op het gebied van de sociaal-economische ontwikkeling en wat betreft het regionale voorzieningenniveau, naast de gebundelde deconcentratie en de spreiding van bevolking en werkgelegenheid (de beleidspunten van de Tweede Nota). De Verstedelijkingsnota behandelde de spreiding, verstedelijking en de daarmee samenhangende mobiliteit.

Het inrichtings- en spreidingsbeleid was in algemene lijnen gericht op ¹⁾:

¹⁾ Planologische Kernbeslissing (pkb) Verstedelijkingsnota, Derde Nota R.O., deel 2 e.

- *- voorkomen van congestie en onevenwichtige stedelijke opbouw, met name in de sterk verstedelijkte gebieden;
- de bescherming van openheid, van ecologische en landschappelijke waarden en van hoogwaardige landbouwgronden, met name in de grote open ruimten tussen de stedelijke zones;
- het verminderen van regionale achterstanden en ongelijkheden op het gebied van de sociaal-economische ontwikkeling, met name in gebieden waar de economische groei op langere termijn niet voldoende sterk is om een gewenste stedelijke ontwikkeling te kunnen steunen;
- het verminderen van regionale achterstanden en ongelijkheden op het gebied van het regionale voorzieningenniveau;
- het verminderen van de groei van de mobiliteit, ook tussen de stadsgewesten en de landsdelen onderling, alsmede het beïnvloeden van de wijze van verplaatsing ter beperking van daaruit voortkomende hinder.¹

In de Nota Landelijke Gebieden werd het ruimtelijk beleid van de landelijke gebieden uitgewerkt. De algemene beleidslijn werd als volgt geschetst¹: 'Daarbij wordt in bijzondere mate aandacht besteed aan een vergroting van de mogelijkheden van die groepen op het platteland en in de stad die over onvoldoende keuzevrijheid beschikken, aan de mogelijkheden tot ontplooiing van diegenen die van de landbouw afhankelijk zijn, aan de leefbaarheid van de kernen en aan de recreatiebehoeften van die bevolkingsgroepen die thans nog over onvoldoende mogelijkheden beschikken.

Tevens is het beleid gericht op het ontwikkelen van verscheidenheid in het ruimtegebruik en het waarborgen en ontwikkelen van verscheidenheid, samenhang en duurzaamheid in het fysisch milieu. Daartoe worden bestaande samenhangen behouden en ontwikkeld en nieuwe tot stand gebracht. Ter bescherming van de zwakere functies worden aan de sterkere functies beperkingen opgelegd. Een daarop gerichte en in de Structuurschets voor de landelijke gebieden uitgewerkte zonerings geeft aan dat beleid vorm. Ter ondersteuning van de doelstelling inzake de verscheidenheid in het ruimtegebruik geeft de Regering in haar beleid prioriteit aan de verweving van de functies van de verstedelijking, met name van de recreatie, met de functies van landbouw en natuur in de gebieden onder stedelijke invloedssfeer en aan de verweving van de functies van landbouw en natuur in die gebieden waar de handhaving van landschappelijke en natuurwetenschappelijke waardevolle elementen speciale beheersmaatregelen vraagt.'

1.4. Beeld van de toekomst

Het bovenstaande samenvattend kunnen we concluderen dat de sterke economische groei in de afgelopen decennia en het als gevolg daarvan hoge welvaartspeil grote invloed hebben gehad op de kwaliteit van het leefmilieu en op de ruimtelijke struc-

¹ Pkb Nota Landelijke Gebieden, Derde Nota R.O., deel 3 a.

tuur van ons land. Er is sprake van een sterk concurrerende vraag naar ruimte ten behoeve van een grote verscheidenheid aan activiteiten. De verstedelijking van landelijke gebieden en de achteruitgang van het leefmilieu in de grote steden zijn daarvan de meest in het oog springende gevolgen.

In de jaren zestig denkt men aan de behoefte aan ruimte gemakkelijk tegemoet te kunnen komen, zij het wat we ons eerst later zouden realiseren, ten koste van het milieu. Spreiding van bevolking en werkgelegenheid is een hoofddoelstelling in de Tweede Nota. Daarnaast ziet men in dat wanneer men de ontwikkelingen de vrije loop laat, de landelijke gebieden door de suburbanisatie te veel worden aangetast en de grote steden zullen verpauperen. Het principe van gebundelde deconcentratie voorziet in het gewenste verstedelijkingspatroon.

Het sterke besef in de jaren zeventig van de waarden van milieu, natuur en landschap, de negatieve effecten van de economische groei, de energieschaarste, de noodzaak van stadsvernieuwing geven aanleiding tot aanpassingen in het overheidsbeleid: milieu-hygiënische wetgeving, energiebesparingsbeleid, stadsvernieuwing. De WIR en de SIR worden ingevoerd ten behoeve van een regionaal sociaal-economisch beleid gebaseerd op selectieve groei. De accenten verschuiven. Er kan niet zonder meer worden voldaan aan behoeften die zich als gevolg van de stijgende welvaart voordoen. Welvaart en welzijn worden scherper onderscheiden. Ook het ruimtelijk beleid wordt aan deze inzichten aangepast: de Derde Nota Ruimtelijke Ordening stelt de zorg voor het milieu, de beheersing van de economische groei en de beperking van de mobiliteit (per auto) als nieuwe doelstellingen van het beleid.

Duidelijk is dat door aanpassingen in de organisatie en bewerktuiging van de overheid, het o.m. in de wetgeving mogelijk moet worden gemaakt de ruimtelijke doelstellingen ook te realiseren. Structuurschema's voor de middellange termijn worden opgesteld voor de verschillende sectoren van beleid die van directe betekenis zijn voor de ruimtelijke ordening. Voornemens tot een incidentele herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening en tot de onderlinge afstemming van alle ruimtelijk relevante wetgeving (coördinatie van wetgeving) zijn aangekondigd, maar worden nog slechts aarzeland en gebrekkig uitgevoerd, terwijl van de aangekondigde fundamentele herziening van de ruimtelijke wetgeving helaas nog in het geheel geen sprake is.

De problematiek, zoals die zich in het afgelopen decennium aan ons heeft voorgedaan is bepaald nog niet opgelost. Weliswaar zijn in beleid en in wetgeving aanzetten gegeven, maar de effectiviteit van de maatregelen is niet altijd even groot. Daarbij moeten we beseffen, dat gezien het beperkte grondgebied waarover wij met 14 miljoen inwoners beschikken, een hoge intensiteit van het gebruik van de grond vereist is. Dat brengt een blijvende concurrentiestrijd mee tussen de verschillende activiteiten en extra kosten voor voorzieningen die nodig zijn om de verschillende activiteiten in harmonieuze samenhang met elkaar te laten plaatsvinden.

Wat is nu, rekening houdend met de bovengeschetste ontwikkelingen, ons beeld van de toekomst?

De druk op de ruimte zal, met name door het veranderende patroon van wonen en werken, blijven toenemen. Er is meer ruimte nodig voor wonen, werken, recreëren en verkeer en vervoer. De economische perspectieven voor de eerstkomende jaren zijn weinig hoopvol. Het is dringend noodzakelijk dat nieuwe impulsen worden ge-

geven aan de industriële ontwikkeling ter stimulering van de selectieve economische groei. Een terugkeer naar de onstuimige groei van de jaren zestig is niet meer te verwachten. De aantasting van onze natuurlijke leefomgeving, de schaarste aan grondstoffen en energie verhinderen dit. Dit selectieve beleid zal ook in de ruimtelijke ordening tot uitdrukking moeten komen. Waardevolle natuurgebieden en landschappen en hoogwaardige landbouwgronden moeten worden ontzien bij de bestemming van industrieterreinen. Rekening moet worden gehouden met factoren als geluidshinder, verontreiniging van bodem, water en lucht. De ruimtelijke planning moet worden afgestemd op energiebesparing, wat bijvoorbeeld tot uitdrukking moet komen in de beperking van de verplaatsingsafstanden.

Ons samenlevingspatroon is als gevolg van een groot aantal verschillende ontwikkelingen sterk aan veranderingen onderhevig. We noemen het arbeidspatroon van de mens. Thans is sprake van een groot aantal werklozen als gevolg van de economische stagnatie. Op wat langere termijn zal onder invloed van een verdere automatisering met algehele arbeidstijdverkorting rekening moeten worden gehouden. Het langzaam maar zeker veranderende rolpatroon van mannen en vrouwen zal de vraag naar deeltijdarbeid en arbeidstijdverkorting doen toenemen, zodat zij naast het werk hun huishoudelijke taken kunnen verrichten.

De verminderde rol van de factor arbeid in onze samenleving zal er toe kunnen leiden dat meer ruimte nodig is voor vrijetijdsbesteding in de directe woonomgeving. De doorvoering van de deeltijdarbeid en arbeidstijdverkorting zal kunnen leiden tot een toename van de behoefte op korte afstand van het werk te wonen. We hebben hiervoor gezien dat de ruimtelijke ontwikkelingen in de achter ons liggende jaren daaraan tegengesteld zijn.

Het hoge welvaartspeil heeft de individuele vrijheid en ontplooiingsmogelijkheden sterk doen toenemen. Meer onderwijs, meer sociale zekerheid en tal van andere voorzieningen maakten de mens minder van anderen afhankelijk. De auto gaf vrijwel iedereen de mogelijkheid te gaan waarheen hij wilde. De tegenhanger van deze ontwikkelingen doet zich thans onmiskenbaar aan ons voor: de mens die teruggeworpen wordt op zichzelf. De zorg voor elkaar in de naaste omgeving, in familieverband, via school, verenigingsleven, kerk, in de buurt, op het werk is verminderd. De professionele hulpverlening kan dit slechts ten dele opvangen. Door de ruimtelijke segregatie is deze ontwikkeling ongetwijfeld versterkt. Voor de ruimtelijke ordening betekent het onderkennen van deze ontwikkelingen, dat in het toekomstig beleid grote aandacht zal moeten worden gegeven aan het stedelijk inrichtingsbeleid en aan het groeikernen- en groeistedenbeleid. De stadsvernieuwing en woningbouw in de steden zullen nieuwe bevolkingsgroepen moeten aantrekken en bijdragen aan de vergroting van het draagvlak. Wonen en werken zullen meer verweven moeten worden. In de huidige moeilijke financieel-economische situatie zal dat een bijzonder zware opgave zijn.

Meer dan ooit te voren zijn wij ervan doordrongen dat economische groei en welvaart nog geen welzijn betekenen. Wordt welvaart bepaald door de steeds toenemende bedrijvigheid, de hoeveelheid goederen die ons deel is, welzijn heeft een andere betekenis: het richt zich op het zinvol functioneren van de mens in eigen en gezamenlijke *verantwoordelijkheid*. De ruimtelijke ordening dient bij te dragen aan welvaart en welzijn in een goed evenwicht.

1.5. Centrale vragen van dit rapport

Uit het bovengeschetste toekomstbeeld kunnen direct de centrale vragen van dit rapport worden afgeleid:

- *Welke doelstellingen moeten in de komende jaren in het ruimtelijk beleid worden gehanteerd teneinde een evenwichtige ruimtelijke ontwikkeling van ons land te bereiken?*
- *Bieden de huidige besluitvormingsprocedures en het bestaande instrumentarium in de ruimtelijke ordening voldoende aanknopingspunten om de verwezenlijking van de ruimtelijke doelstellingen veilig te stellen? Welke veranderingen in besluitvormingsprocedures en instrumentarium moeten zonodig worden bewerkstelligd?*

Wij willen deze vragen uitdrukkelijk vanuit een christen-democratische visie op de ruimtelijke ordening benaderen. In hoofdstuk II worden daartoe een aantal gedachten ontwikkeld.

In hoofdstuk III worden de sleutelvraagstukken van de ruimtelijke ordening belicht en worden doelstellingen geformuleerd voor het toekomstig ruimtelijk beleid. Aansluitend daarop wordt in hoofdstuk IV de relatie tussen het veld van de ruimtelijke ordening en een aantal voor de ruimtelijke ordening relevante sectoren van beleid belicht. Daarbij wordt enerzijds ingegaan op de inhoudelijke relatie, – hoe verhouden zich de doelstellingen van de ruimtelijke ordening en het sectorbeleid tot elkaar –, anderzijds wordt ingegaan op de problemen die zich voordoen in de verhouding tussen de besluitvorming in het kader van de ruimtelijke ordening en de besluitvorming van het sectorbeleid.

Hoofdstuk V stelt de ruimtelijke ordening in internationaal verband aan de orde. In hoofdstuk VI: Besluitvorming en instrumentarium, wordt vrij uitvoerig ingegaan op de verbeteringsmogelijkheden van het huidige besluitvormingskader en het instrumentarium. Hoofdstuk VII bevat de slotbeschouwing.

HOOFDSTUK II

VISIE OP DE RUIMTELIJKE ORDENING

II.1. Inleiding

Het toekomstbeeld, zoals dat in het hieraan voorafgaande hoofdstuk is gegeven en de daaruit voortvloeiende te verwachten consequenties voor de ruimtelijke ordening, veronderstellen reeds een zienswijze op de ruimtelijke ordening. Immers het omschrijven van bepaalde problemen, waarbij het ene vraagstuk meer wordt belicht dan het andere, houdt een vorm van selectie en waardering in.

Voordat we op deze vraagstukken nader ingaan en vervolgens proberen aan te geven in welke richting oplossingen moeten worden gezocht, zal onder woorden moeten worden gebracht welke betekenis in de christen-democratische politiek aan de ruimtelijke ordening moet worden toegekend. Interessant zijn dan de volgende vragen: Wat verstaan we onder de ruimtelijke ordening en welke plaats geven we aan de ruimtelijke ordening temidden van de andere beleidsvelden?

Welke uitgangspunten kiezen we? Dat wil zeggen: naar welke normen zal de ruimtelijke ordening zich in christen-democratische visie moeten richten?

II.2. Het begrip ruimtelijke ordening

In de loop der jaren is regelmatig getracht het begrip ruimtelijke ordening in een definitie te omschrijven. Daarbij gaat het steeds weer om het 'toedelen van de ruimte'. Wij menen dat het niet zozeer van belang is hier in te gaan op de juistheid van deze definities of wellicht een eigen definitie naar voren te brengen. Wel is het nuttig aan te geven welke elementen er binnen het begrip ruimtelijke ordening te onderscheiden zijn:

– De *afwegings-* en coördinatiefunctie van de ruimtelijke ordening. In de ruimtelijke ordening worden maatschappelijke activiteiten op hun ruimtelijke betekenis gewogen. Welke maatschappelijke activiteiten en waarden van het fysieke milieu hebben op welke plaats prioriteit? Welke activiteiten en waarden sluiten elkaar uit, verdragen elkaars nabijheid of versterken elkaar?

In termen van overheidsbeleid is ruimtelijke ordening één van de integratiekaders van de sectoren van beleid, naast het financieel-economische en sociaal-culturele integratiekader. In die zin dient ruimtelijke ordening als integratiekader 'neutraal' te zijn, dat wil zeggen, dat bij de afweging geen enkele beleidssector a priori door de ruimtelijke ordening mag worden bevoordeeld. Er moet sprake blijven van een onbevangen en evenwichtige afweging.

– Ten behoeve van deze afweging zal binnen het vakgebied van de ruimtelijke ordening zelf, een *conceptie* moeten worden ontwikkeld van de ruimtelijke structuur van ons land.

Aan de hand daarvan zal de afweging en coördinatie kunnen plaatsvinden.

– Deze afweging moet resulteren in een politieke *keuze*, die vastgelegd wordt in ruimtelijke plannen, respectievelijk ruimtelijk beleid. De Wet op de Ruimtelijke Ordening geeft daartoe het kader: op lokaal niveau structuur- en bestemmingsplan, op regionaal niveau het streekplan en op nationaal niveau het nationaal beleid inzake de ruimtelijke ordening, dat zich thans ontwikkelt tot een stelsel van nota's, structuurschetsen en -schema's.

– Als laatste element noemen we de *verwezenlijking* van de ruimtelijke plannen. In een wisselwerking met het sectorbeleid worden ruimtelijke plannen opgesteld. Deze plannen vormen het integratiekader voor de uitvoering. Financiële meerjarenplannen moeten de uitvoering zeker stellen.

Met het onderscheiden van de verschillende elementen ontstaat een beeld van de maatschappelijke en politieke betekenis van de ruimtelijke ordening.

II.3. Christen-democratische uitgangspunten van de ruimtelijke ordening

In de ruimtelijke ordening is steeds sprake van een afweging, die moet uitmonden in een politieke keuze. Hoe normeren wij die afweging, gezien vanuit een christen-democratisch perspectief? Langs welke weg komen wij tot de politieke keuze?

De begrippen rentmeesterschap, solidariteit, gerechtigheid en verantwoordelijkheid vormen elk voor zich een zware lading hebben. Het hanteren van deze begrippen kan een zekere pretentie oproepen. Wij realiseren ons dat wij steeds opnieuw, tastenderwijs, moet zoeken naar de betekenis van deze begrippen voor elke concrete situatie die zich aan ons voordoet en dat wij telkens slechts op een gebrekkige wijze in staat zijn aan de normen, zoals die in deze begrippen besloten liggen, te voldoen. Het hanteren van deze begrippen heeft voor ons dan ook niet de pretentie dat wij daaraan kunnen voldoen, maar heeft de betekenis dat wij ons naar deze normen willen richten.

II.3.a. Rentmeesterschap en solidariteit

Als uitgangspunt voor de ruimtelijke ordening spreekt de motie van het *rentmeesterschap* ons het meest aan als oriëntatiepunt; de mens heeft de opdracht gekregen de aarde te bewerken en te bewaren. Die tweeledige opdracht bevat geen elementen die met elkaar in strijd zijn, maar het bewerken en bewaren vullen elkaar aan. Bewust willen we hier ook spreken van het *gerichte* rentmeesterschap. Het bewerken ten bate van de eigen behoeften van de mens en bewaren met het oog op de zorg voor de schepping, dienen hand in hand te gaan. Met andere woorden: de opdracht van het actieve rentmeesterschap stelt niet de mens centraal, maar stelt de mens als creatuur centraal en ziet dus de mens als deel van de schepping. Het is in onze ogen dan ook een valse tegenstelling, wanneer we spreken over

enerzijds de eigen belangen van de huidige en toekomstige samenleving en anderzijds de belangen van de totale schepping. Wanneer die tegenstelling wordt gehanteerd dan komt de mens niet toe aan de echte opdracht van het rentmeesterschap: bewerken en bewaren worden dan van elkaar losgekoppeld. Nu de afgelopen jaren de vraagstukken van de schaarste van grondstoffen en energie en de gevaren voor het milieu zo sterk aan het licht gekomen zijn als gevolg van de mateelooisheid van onze cultuur, omdat tot de jaren zeventig teveel de nadruk heeft gelegen op het bewerken, dient meer nadruk op het bewaren te worden gelegd. Daarbij worden duidelijke grenzen aan ons menselijk handelen gesteld, waar dit een bedreiging vormt voor het voortbestaan van de schepping.

Ons menselijk handelen zal dus steeds gericht moeten zijn op de zorg voor de totale schepping. Daarbij zullen wij bijzondere zorg moeten hebben voor die elementen die daarin zwak zijn, dat wil zeggen: onvoldoende tot hun recht komen. Helaas moeten we dan vaststellen dat in de achter ons liggende jaren een achterstandsituatie is gegroeid voor wat betreft de zorg voor milieu, natuur en landschap.

In dat perspectief dient ook de ruimtelijke ordening gesteld te worden. Wij moeten geen tegenstelling oproepen tussen onze menselijke belangen en de belangen van het behouden van kwaliteit en kwantiteit van de ruimte. In de ruimtelijke ordening zal de afweging van belangen moeten plaatsvinden met het oog op de zorg voor de totale schepping. Wij zullen er daarbij voor moeten zorgen dat de elementen die bij die afweging te weinig aandacht dreigen te krijgen, zoals het behoud van ons natuurlijke milieu, op volwaardige wijze worden meegewogen.

Concreet houdt dit voor het ruimtelijk beleid in, dat bijvoorbeeld het ruimtebeslag voor verstedelijkingsdoeleinden, zoals wonen, handel en industrie, verkeer en vervoer zo beperkt mogelijk moet blijven. We weten dat in de komende jaren het ruimtebeslag voor verstedelijkingsdoeleinden nog aanzienlijk zal toenemen. De zorg voor het milieu vergt een uiterst zorgvuldige afweging, welke gebieden hiervoor zullen worden bestemd. Het vraagt vooral ook het zoeken naar oplossingen in de reeds verstedelijkte gebieden zelf. Een intensiever en effectiever ruimtegebruik daar, kan de verdere aantasting van de open ruimte beperkt houden.

Ons tweede oriëntatiepunt vormt de *solidariteit*. Onze samenleving is geen eenheid, maar toont ons een bonte mengeling van groepen en individuen met hun eigen levenswijze, bewoners van steden en dorpen, met een meerdere of mindere mate van welvaart. Al deze mensen of groepen moeten zich kunnen ontplooiën, dat is toekomen aan hun bestemming. Dat vergt van ons solidariteit, in het bijzonder met de meest kwetsbaren in onze samenleving.

De afweging en de keuzen die in de ruimtelijke ordening plaatsvinden zullen het goed functioneren van onze samenleving ten goede moeten komen. Dat wil zeggen dat de ruimtelijke ordening de onderlinge betrokkenheid van mensen, de solidariteit moet bevorderen. Dit betekent bijvoorbeeld dat een gekozen stedenbouwkundige opzet de bestaande maatschappelijke verbanden niet mag aantasten en polarisatie moet voorkomen. Het functioneren van verenigingen, kerken en vormen van onderlinge maatschappelijke dienstverlening kan door ruimtelijke ingrepen ruw verstoord worden. De ruimtelijke ordening zal, zowel bij de herinrichting van bestaande gebieden als in nieuwe woonsituaties, juist voorwaarden moeten scheppen voor de

onderlinge zorg van mensen en de versterking van de maatschappelijke verbanden waarin zij leven.

II.3.b. *Verantwoordelijkheidsverdeling*

In de ruimtelijke ordening is sprake van afwegingen en keuzen met het oog op de toedeling van de ruimte. De ruimte die ons ter beschikking staat is beperkt. De begrippen van rentmeesterschap en solidariteit binden de toedeling van de ruimte aan normen: de zorg voor de totale schepping en een samenleving waarin de onderlinge solidariteit bevordert wordt.

Wij menen dat de ruimtelijke ordening in de zin van het afwegen en het doen van politieke keuzen niet kan worden overgelaten aan individuele leden van de samenleving of groepen uit die samenleving, die de directe beschikkingsmacht over de ruimte (grond) hebben. Daarmee kan in onvoldoende mate worden gewaarborgd dat een afweging gericht op de normen van rentmeesterschap en solidariteit zal plaatsvinden. De afweging en de daaruit voortvloeiende keuzen dragen onzes inziens een bij uitstek publiek karakter. De *verantwoordelijkheid* voor die afweging en keuze is dan ook terecht bij de overheid gelegd¹ en omgeven met gewaarborgde procedures van inspraak en rechtsbescherming.

Essentieel voor de overheidsopvatting van het CDA is dat de mogelijkheid wordt gewaarborgd voor het dragen van eigen *verantwoordelijkheid* van individuen en maatschappelijke groeperingen. Het gaat er ons daarbij om hoe, wanneer en waar de overheid optreedt. Zijn voldoende voorwaarden vervuld om mensen tot hun recht te laten komen? Worden mensen in hun volle verantwoordelijkheid gesteld zorg voor elkaar te dragen, solidair te zijn, zorg te dragen voor de eigen woon- en werkomgeving? Zijn we in de gelegenheid elkaars 'genoten' te zijn (landgenoten, dorpsgenoten, echtgenoten etc.)?

Ten aanzien van de uitvoering van het ruimtelijk beleid behoort de rol van de overheid dan ook minder accent te krijgen. Is de ruimte eenmaal 'toebedeeld', dan is in de publieke voorwaarden voorzien, waarbinnen maatschappelijke groeperingen en individuen hun eigen initiatieven kunnen ontplooiën, hun belangen kunnen behartigen en waarbinnen de overheid taken moet verrichten die zij op zich heeft genomen. Bij de uitvoering van het ruimtelijke beleid, d.w.z. bij inrichting en beheer is er dus meer mogelijkheid voor eigen initiatief van burgers, wat positief moet worden gewaardeerd. Wel zal de overheid door effectieve controle er op moeten toezien dat men zich houdt aan de reeds gedane keuzen.

II.3.c. *Gerechtigheid*

Het overheidsoptreden in het algemeen en dus ook met betrekking tot de ruimtelijke ordening is gebonden aan de norm van de *gerechtigheid*. Dat betekent dat bij de afweging en de daaruit voortvloeiende politieke keuze sprake moet zijn van een evenwichtige en zorgvuldige belangenafweging, waarin elke waarde tot zijn recht komt en het zwakke bijzondere bescherming wordt geboden.

¹ In dit rapport worden onder het begrip overheid mede verstaan de vertegenwoordigende organen.

We leven in een verzorgingsstaat, waarin de overheid enerzijds steeds weer wordt aangesproken op haar zorg voor de samenleving, doch anderzijds wrevel ontstaat waar de overheidsbureaucratie ons te na komt. Wat dit laatste betreft: de wrevel is niet onterecht. De taak van de overheid is op alle mogelijke beleidsterreinen zo uitgegroeid dat de doeltreffendheid soms ver te zoeken is. De overheid blijkt lang niet altijd in staat tijdig en besluitvaardig in te grijpen waar mensen in de knel komen. De zaken zijn zó ingewikkeld, dat de overheid aan het daadwerkelijk creëren van de publieke voorwaarden nauwelijks toekomt. Of: de overheid grijpt wel tijdig in, maar de 'bijverschijnselen' van de ingreep brengen weer nieuwe knelpunten teweeg. Stellen we het overheidsoptreden onder de norm van de gerechtigheid dan mogen we zeker verwachten dat de overheid daadwerkelijk en tijdig tot een keuze komt en dienovereenkomstig handelt. En waar het ingrijpen van de overheid bijverschijnselen oproept, zal de *flexibiliteit* moeten worden opgebracht om ingrepen te rectificeren. In dit verband zijn nog twee voorwaarden te noemen, waaraan het overheidshandelen zeker dient te voldoen.

In de eerste plaats dient de overheid te handelen binnen ons *democratisch* stelsel. Dat wil zeggen, dat de besluitvorming over hoofdlijnen niet buiten de vertegenwoordigende organen om kan plaats vinden en met de standpunten van minderheden rekening wordt gehouden.

In de tweede plaats zal een zodanige *taakverdeling* tussen de verschillende bestuurslagen moeten bestaan, dat hogere bestuurslagen zich onthouden van taken die op een lager niveau kunnen worden verricht, zodat de verantwoordelijkheid voor de besluitvorming zoveel mogelijk gespreid wordt en zoveel mogelijk is toegesneden op de concrete situatie. Bovendien worden mogelijkheden gecreëerd voor het samenspel met de bevolking en voor het dragen van eigen verantwoordelijkheid door de burger en zijn organisaties.

II.4. Conclusies van dit hoofdstuk

In de ruimtelijke ordening worden maatschappelijke activiteiten op hun ruimtelijke betekenis gewogen. Ten behoeve daarvan moet binnen het vakgebied van de ruimtelijke ordening een conceptie van de ruimtelijke structuur worden ontwikkeld. De afwegingen moeten resulteren in politieke keuzen, die worden vastgelegd in ruimtelijke plannen. Deze ruimtelijke plannen vormen de integratiekaders voor de uitvoering van het beleid.

De normen van rentmeesterschap en solidariteit geven aan in welk perspectief wij onze keuzen in de ruimtelijke ordening moeten doen: de zorg voor de totale schepping en de zorg voor de onderlinge betrokkenheid van de mensen.

De verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en samenleving in de ruimtelijke ordening draagt een geheel eigen karakter.

De toedeling van de schaarse ruimte is bij uitstek een overheidstaak.

Bij inrichting en beheer van de ruimte dient meer sprake te zijn van het dragen van eigen verantwoordelijkheid door burgers en hun organisaties.

Voor zover in de ruimtelijke ordening sprake is van overheidsoptreden, dient de overheid zich te richten naar de norm van de gerechtigheid. Hieruit vloeien een aantal eisen voort waaraan het overheidsoptreden dient te voldoen.

HOOFDSTUK III

SLEUTELVRAAGSTUKKEN

III.1. Inleiding

Het toekomstbeeld zoals geschetst in hoofdstuk I.4, geeft aan dat we er in de ruimtelijke ordening rekening mee moeten houden dat we niet zullen terugkeren naar een samenleving waarin de materiële vooruitgang zonder meer voorop staat. Wij zullen ons welzijn moeten zoeken in andere waarden. Daarbij spelen op korte termijn de thans weinig hoopvolle economische perspectieven en de problemen op het gebied van de volkshuisvesting voor de eerstkomende jaren een belangrijke rol. Uiteraard zullen deze problemen krachtig aangepakt moeten worden. Langs welke weg dat moet gebeuren valt echter buiten het bestek van een rapport over ruimtelijke ordening. Wel zullen wij ons hier rekenschap moeten geven van de consequenties die deze problemen kunnen hebben voor de ruimtelijke ordening. Gedetailleerder en op een kortere termijn dan in hoofdstuk I is aangegeven verwachten wij de volgende ontwikkelingen.

– De grote aantallen inactieven en de arbeidstijdverkorting zullen vooral uitbreidingen oproepen in de sfeer van de vrijetijdsvoorzieningen in de directe woonomgeving; dat betekent dat moet worden gezorgd voor een kwalitatief goede woonomgeving en dat de vraag naar ruimte voor voorzieningen voor dagrecreatie in de directe nabijheid van de woongebieden verder zal toenemen.

– Het tekort aan arbeidsplaatsen zal er toe kunnen leiden dat mensen werk moeten aanvaarden dat op vrij grote afstand ligt van hun woonplaats. Verhuizen naar een woning op korte afstand van het werk zal in een toenemend aantal gevallen niet mogelijk zijn: door de krapte op de woningmarkt, door gebrek aan financiële middelen en een te lokaal woonruimtebeleid van gemeenten. Gevolg hiervan zal zijn een groot aantal verplaatsingen over langere afstanden, waardoor vooral de druk op het openbaar vervoer zal toenemen. De infrastructuur moet hierop worden aangepast. Het totale woonruimtebeleid zal moeten worden doorbroken door een wettelijke regeling waarin naast regels voor het woonruimteverdelingsbeleid ook regels voor het planologische vestigingsbeleid worden vastgelegd.

– De achteruitgang in de inkomens zal er toe kunnen leiden dat meer vakanties in eigen land worden doorgebracht. De vraag naar voorzieningen voor verblijfsrecreatie, die reeds groot is, zal hierdoor verder kunnen toenemen. Ten dele zullen een verdere seizoenverlenging en vakantiespreiding aan de toegenomen vraag tegemoet kunnen komen.

– De inkomensmatiging in combinatie met de steeds stijgende kosten van mobiliteit (auto en openbaar vervoer) zal leiden tot voorzichtigheid bij de keuze van de woonplaats, d.w.z. de trek uit de stedelijke gebieden naar plattelandskernen zal afnemen. Wonen in de directe nabijheid van de stad wordt weer aantrekkelijk. Cijfers tonen

aan dat de migratie uit de randstad naar West-Brabant de laatste jaren ¹ minder groot is dan werd verwacht.

Dit betekent echter bepaald niet dat daarmee de trek uit de steden wordt gekeerd. Het vertrekoverschot uit de steden is nog steeds hoog.

– Het bedrijfsleven zal slechts bereid zijn daar investeringen te doen, waar de omstandigheden voor vestiging of uitbreiding werkelijk gunstig lijken. Dit zal kunnen leiden tot claims op de ruimte, die uit ruimtelijk oogpunt verwerpelijk of althans zeer ongunstig zijn: in strijd met de doelstellingen van mobiliteitsbeperking en bedreigend voor natuur, milieu en landschap. Investeringen die geen direct rendement opleveren, bijvoorbeeld ter voorkoming van milieuhinder en met het oog op de energiebesparing, zullen achterwege blijven, hetgeen krachtig wettelijk ingrijpen zal vergen om noodzakelijke maatregelen alsnog af te dwingen.

– De grote woningtekorten die zich thans voordoen zijn redenen om onverminderd grote aantallen nieuwbouwwoningen te realiseren. Deze druk kan er toe leiden dat aan de doelstellingen van het ruimtelijk beleid lichtvaardig voorbij wordt gegaan, d.w.z. dat woningbouw plaatsvindt daar waar dit uit ruimtelijk oogpunt als verwerpelijk moet worden beschouwd.

Indien deze ontwikkelingen zich ongehinderd zouden kunnen voordoen, dan zou dit desastreuze gevolgen hebben voor de ruimtelijke ontwikkeling van ons land. Het vormt voor ons een uitdaging vanuit onze visie op de ruimtelijke ordening een antwoord te geven op deze ontwikkelingen door de formulering van doelstellingen voor het ruimtelijk beleid in de komende jaren. Wij doen dit aan de hand van vijf hoofdthema's van de ruimtelijke ordening:

- Stedelijk inrichtingsbeleid (III.2).
- Beleid met betrekking tot de groeikernen en groeisteden (III.3).²
- Beleid met betrekking tot de mobiliteit en het vervoer (III.4).
- Landelijk inrichtingsbeleid (III.5).
- Spreidingsbeleid en regionaal sociaal-economisch beleid (III.6).

Waarom zijn juist deze thema's, waarmee we nauw aansluiten bij de hoofdthema's van de Derde Nota op de Ruimtelijke Ordening, gekozen als sleutelvraagstukken van de ruimtelijke ordening?

In de eerste plaats menen wij dat tegen het licht van de hierboven geschetste toekomstverwachtingen zich geen nieuwe zorggebieden aandienen, maar een aanscherping van het beleid op deze punten nodig is.

In de tweede plaats speelt de overweging, dat juist op het gebied van de ruimtelijke

ordening continuïteit van beleid uiterst belangrijk is. Ruimtelijke ordening heeft bij uitstek een lange-termijn-perspectief: de ruimtelijke consequenties van maatschappelijke activiteiten zijn niet direct te overzien en worden pas na jaren zichtbaar. Maatregelen in het kader van de ruimtelijke ordening sorteren pas na jaren of zelfs enkele decennia effect. Wij hebben daarom gemeend bij de formulering van onze doelstellingen als eerste vraag te moeten stellen: in hoeverre kunnen de te verwachten ontwikkelingen via het bestaande beleid worden bestreden? Vervolgens: welke aanscherping behoeft dit beleid?

Het hoofdstuk wordt afgesloten met een paragraaf over de Markerwaard (III.7).

III.2. Stedelijk inrichtingsbeleid

Wat is de betekenis van de stad voor onze samenleving? Dat is een vraag die niet eenvoudig te beantwoorden is. Alleen al omdat *de* stad niet bestaat. Toch verdient de vraag een antwoord, nu de laatste jaren de problemen van de stad zo nadrukkelijk naar voren komen: de stad verpaupert, is onleefbaar geworden.

Het belangrijkste kenmerk van de stad is wel, dat er sprake is van een zeer hoge dichtheid van de bebouwing, waardoor een sterk geconcentreerd samenlevingsverband kan bestaan. Door dat kenmerk kunnen zich in de stad processen voltrekken, die elders in de meer landelijke gebieden achterwege blijven of zich in een veel lager tempo ontwikkelen. De pluriforme bevolkingssamenstelling en de verschillende maatschappelijke functies die in de stad bijeen komen, maken de stad tot het brandpunt van onze samenleving, waar zich in versneld tempo ontwikkelingen voordoen op maatschappelijk, cultureel en economisch gebied. Met die kwaliteiten is het stedelijk samenlevingsverband van grote betekenis voor de ontwikkeling van onze huidige samenleving. Tegelijkertijd vormt de stad ook het brandpunt waar agressie, criminaliteit en discriminatie het snelst en het hevigst tot uiting komen. Met name in de grote steden doen zich ontwikkelingen voor, die wij als negatief ervaren. Maatschappelijke verbanden vallen er uiteen en het secularisatieproces verloopt er sneller dan elders. De vlucht in verdovende middelen valt op. De vereenzaming van mensen slaat juist in de steden toe.

In vroeger eeuwen werden de mensen aangetrokken door de stad om er te wonen. Aan het einde van de vorige eeuw en aan het begin van deze eeuw trok men naar de stad, omdat er werk te vinden was. De laatste tientallen jaren worden we geconfronteerd met een sterke trek uit de stad. Met het vertrek van grote delen van de bevolking doet zich, in het bijzonder in de grote steden, een sterke achteruitgang van het leefklimaat voor.

In hoofdstuk I.2. hebben we stilgestaan bij het proces van suburbanisatie en de gevolgen daarvan voor de stad. In de eerste plaats is er een scheiding van functies ontstaan. Men woont en recreëert buiten de stad, maar blijft werken in de stad. Ook voor een aantal voorzieningen, waaronder winkels, theaters, scholen en voorzieningen op het gebied van de gezondheidszorg en voorzieningen op cultureel gebied, blijft men (gedeeltelijk) aangewezen op de stad. Door de vermindering van de woonfunctie, met name in de binnensteden, wordt het leefklimaat van de steden aangetast.

¹ RPD, jaarverslag 1979, pag. 52 e.v.

² In de Derde Nota R.O. wordt het groeikernen- en groeistedenbeleid opgevat als onderdeel van het stedelijk inrichtingsbeleid. Wij menen er hier, vanwege de accenten die wij willen leggen, goed aan te doen het beleid met betrekking tot de groeikernen en groeisteden afzonderlijk te behandelen.

Er wordt nog slechts gewerkt en nauwelijks meer geleefd. Die sterke scheiding van met name wonen en werken heeft een toename van het verkeer tot gevolg. De binnensteden zijn niet berekend op het vele autoverkeer, waardoor de kleinschalige structuur wordt aangetast (verkeersdoorbraken) en ondergaan een verder functieverlies: grootschalige voorzieningen zoals grootwinkelbedrijven, kantoren, bedrijven vestigen zich buiten het centrum. Die verplaatsing van bedrijven uit de steden is voor een deel dringend noodzakelijk: milieuverontreiniging, gevaar voor calamiteiten en overlast voor de omwonenden vormen hiervoor de aanleiding. Uit de stedelijke woonwijken verdwijnen ook de kleine ambachtelijke bedrijven. De trek uit de stad heeft een onevenwichtige bevolkingssamenstelling tot gevolg. In de oude stadswijken blijven achter: de ouderen, jongeren, alleenstaanden, minder draagkrachtigen en de culturele minderheidsgroeperingen. Het leefklimaat in deze oude wijken is door de hoge bebouwingsdichtheid, de verkrotting van de woningen en het ontbreken van groenvoorzieningen, onaantrekkelijk. Renovatie of sloop en nieuwbouw zijn hier nodig, maar vormen nieuwe ingrepen in het sociale functioneren van deze wijken of buurten.

Het lijkt er op dat we jarenlang bezig zijn geweest met het creëren van nieuwe woongebieden buiten de steden, maar vergeten hebben het woonklimaat in de steden op peil te houden. De problematiek van de stadsvernieuwing en van de woningnood in de steden komt nu in volle omvang op ons af. Er is thans het bewustzijn gegroeid, dat de stad hernieuwde aandacht verdient.

Wanneer we de begrippen van rentmeesterschap en solidariteit betrekken bij onze meningsvorming over de stad, dan komt de noodzaak tot herstel ons des te scherper voor ogen te staan.

Het rentmeesterschap brengt ons tot het zo beperkt mogelijk houden van het ruimtebeslag voor verstedelijkingsdoeleinden. De ruimte in de bestaande steden moet dan ook goed worden benut. Het rentmeesterschap brengt ons ook tot het zorgvuldig omgaan met onze gebouwde omgeving. Het verkrotten van binnenstedelijke woonbuurten en het zichtbaar functieverlies van de binnensteden zijn zaken die ons niet mogen overkomen; we zullen het proces van verandering van de stad in de hand moeten hebben. Dat betekent niet het krampachtig behoud van het bestaande karakter van de stad, maar het bewust sturen van de veranderingen zodat wonen, werken en recreëren in de stad mogelijk blijven.

Het centrum van de stad zal moeten kunnen blijven wat het is: een centraal punt voor de stad en omringende gemeenten, waarin gewoond en gewerkt kan worden, maar ook het culturele leven zich kan afspelen. Het draagvlak daarvoor moet behouden blijven en zo mogelijk verbeterd worden. Goede openbaar-vervoervoorzieningen en nieuwe initiatieven zoals theater-taxi's zullen de culturele voorzieningen voor randstedelingen bereikbaar moeten maken.

We zien dat juist in de binnensteden zich de maatschappelijk kwetsbare groepen uit onze samenleving concentreren. Kwetsbaar door hun leeftijd, geringe financiële draagkracht of hun afwijkende cultuurpatroon en taal. Solidariteit vergt dat juist deze groepen onze bijzondere zorg krijgen. Een intensieve aanpak van de stadsvernieuwing is daarvoor dringend nodig.

Door die eenzijdige bevolkingssamenstelling, waarin vooral de gezinnen met kinderen

uit de middelbare en hogere inkomensgroepen ontbreken, worden tal van maatschappelijke verbanden afgebroken. Verenigingen en kerken worden in hun bestaan bedreigd door het ontbreken van die bevolkingsgroepen die de activiteiten kunnen dragen. Kleine bedrijven die het klimaat verlevendigen, verdwijnen eveneens. In het stedelijke inrichtingsbeleid zal met deze factoren ernstig rekening moeten worden gehouden. Dat betekent dat de ontbrekende bevolkingsgroepen door het realiseren van een aantrekkelijk woonklimaat in de steden weer aangetrokken zullen moeten worden, en de bewoners van de omringende gemeenten gestimuleerd moeten worden om deel te nemen aan activiteiten in de steden. Dat betekent dat gezorgd moet worden voor goede openbaar-vervoervoorzieningen. Maar ook dat bij de planning van nieuwe woonlocaties de betrokkenheid bij het stedelijk gebeuren mogelijk wordt gemaakt, d.w.z. dat geen al te grote afstand naar de stad moet worden overbrugd. Ook zal bij de inrichting van de stedelijke wijken de kleinschalige bedrijvigheid gestimuleerd moeten worden.

De Verstedelijkingsnota geeft een aantal richtlijnen voor het stedelijke inrichtingsbeleid, die thans nog volledig kunnen worden onderschreven. Was het de afgelopen jaren reeds zo dat ten aanzien van deze beleidslijnen ernstige vragen rezen over de financiële uitvoerbaarheid, met de huidige economische vooruitzichten komt dit beleid nog meer onder druk te staan. Het geven van nieuwe impulsen aan de stedelijke gebieden, met het gelijktijdig behoud van het fijnmazig karakter en de hoge bebouwingsdichtheid, is slechts mogelijk door grote financiële offers.

Daar staat tegenover dat mede als gevolg van de economische teruggang een hernieuwde belangstelling voor het wonen in en om de stad zal kunnen ontstaan. Er is kans op een re-urbanisatieproces. Dit vormt een extra reden om het stedelijke inrichtingsbeleid prioriteit te geven. Twee van de in de Verstedelijkingsnota opgesomde beleidsdoelstellingen verdienen naar onze mening ten behoeve van het stedelijk inrichtingsbeleid prioriteit:

1. Vermindering van het woningtekort in de stedelijke gebieden, waarbij voorop staat herstel, behoud en versterking van de woonfunctie in de oude woongebieden van de centrumgemeenten.
2. Bevordering c.q. instandhouding van de bereikbaarheid van de stedelijke centra voor het langzame verkeer en openbaar vervoer.

Deze doelstellingen dienen als volgt uitgewerkt te worden:

Ad 1.

De versterking van de woonfunctie in de stedelijke gebieden zal langs drie wegen kunnen plaatsvinden. In de eerste plaats door middel van de stadsvernieuwing in de oude woonwijken. Hier zullen geen grootschalige nieuwbouwplannen kunnen worden gerealiseerd, maar zal een intensief proces van verbetering en nieuwbouw moeten plaatsvinden. Door verbetering van de woonomgeving en het behoud en de terugkeer van de kleinschalige bedrijvigheid, moet het wonen in deze wijken weer aantrekkelijk gemaakt worden. De vernieuwing van deze wijken zal in het algemeen een verlies van het aantal woningen opleveren.

Daarnaast moet 'inbreiding' en verantwoorde uitbreiding van de bestaande steden

plaatsvinden. Voorkomen moet worden, met name in de randstad, dat steden door uitbreidingen aaneenklitten, waardoor één groot verstedelijkt gebied ontstaat. Na-oorlogse uitbreidingswijken moeten worden onderzocht op hun verdichtingsmogelijkheden. Deze wijken zijn veelal ruim opgezet en de bevolking is daar als gevolg van de gezinsverdunding teruggelopen zodat aan voorzieningen het draagvlak ontvalt. Tussen de bestaande bebouwing is nieuwbouw vaak mogelijk, hetgeen deze wijken nieuwe impulsen kan geven, de soms geïsoleerde positie van de bewoners kan doorbreken en waardoor tevens een bijdrage wordt geleverd aan de vermindering van het woningtekort.

Ad 2.

Voor het functioneren van de stad als centrum voor een geheel gebied is het noodzakelijk dat de binnenstad goed bereikbaar is. Voorrang wordt gegeven aan het langzame verkeer en het openbaar vervoer. Voor de bereikbaarheid per auto zullen parkeervoorzieningen rondom de binnenstad moeten worden verwezenlijkt, met in de grote steden zonodig aansluitend openbaar vervoer naar het centrum.

Tot slot van deze paragraaf willen wij een tweetal onderwerpen nog apart belichten, die niet direct tot het terrein van de ruimtelijke ordening behoren, maar daar wel direct aan raken: de bijzondere problematiek van de opvang van de culturele minderheidsgroeperingen en de bestuurlijke aspecten van het functioneren van de stad. We hebben hierboven al geconstateerd dat zich in de oude stadswijken de culturele minderheidsgroeperingen concentreren. De opvang van deze groepen in onze samenleving vraagt de intensieve aandacht van de overheid en de bevolking en hun organisaties, zoals kerken, scholen en verenigingen. De concentratie van deze bevolkingsgroepen in de oude wijken wordt veelal als problematisch ervaren en de spreiding van deze groepen naar andere delen van de stad wordt als bijdrage aan de oplossing genoemd. Wellicht dat in de toekomst vormen van 'vrijwillige spreiding' mogelijk zijn. Voor het stedelijk inrichtingsbeleid menen wij dat de eerste prioriteit moet liggen bij het verbeteren van de leefsituatie in de oude wijken zelf, ten behoeve van alle groepen die daar wonen.

De stad fungeert in veel gevallen als centrum voor een gehele regio. Bewoners van omliggende gemeenten maken gebruik van voorzieningen in de stad. Andersom zullen veel bewoners van de stad gebruik maken van bijvoorbeeld de in de randgemeenten gelegen recreatievoorzieningen. Dit vraagt om samenwerking van de gemeenten in de regio. Gezamenlijke planning en financiering van bepaalde voorzieningen maakt de kans op realisering groter. Er is een groter draagvlak aanwezig. Het gezamenlijk gebruik van deze voorzieningen vraagt bovendien om vormen van medezeggenschap bij het beheer. In hoofdstuk VI wordt in onderdeel 5 op deze samenwerking tussen de gemeenten nader teruggekomen.

Specifiek zijn de bestuurlijke problemen van *de vier grote steden*. De taken waarvoor men staat, met name op het gebied van de stadsvernieuwing, de woningbouw en de instandhouding van de economische bedrijvigheid zijn enorm. De betekenis van het goed functioneren van deze steden, in economisch en cultureel opzicht, strekt zich niet alleen uit tot de omliggende regio, maar tot ons hele land. Deze erkenning houdt in dat in de komende jaren naar een bestuursvorm moet worden gezocht die de slagvaardige uitoefening van de taken mogelijk maakt.

III.3. Groeikernen- en groeistedenbeleid

Via het groeikernen- en groeistedenbeleid tracht de overheid de suburbanisatie tegen te gaan, dat wil zeggen te voorkomen dat terwille van de opvang van het woningtekort, steden en dorpen zodanig worden uitgebreid, dat daardoor de open ruimten geheel zouden dichtslippen. Het huidige beleid is vastgelegd in de planologische kernbeslissing van de Verstedelijingsnota. De daarin door de rijksoverheid aangewezen gemeenten worden door subsidiëring gestimuleerd tot de bouw van grote aantallen woningen en het realiseren van de daarmee samenhangende voorzieningen. Andere gemeenten worden daardoor in hun uitbreidingsmogelijkheden beperkt.

Het groeikernen- en groeistedenbeleid omvat verschillende typen gemeenten. Enerzijds worden groeisteden (bijvoorbeeld Zwolle en Helmond) aangewezen die zelf reeds een centrumfunctie hebben in de landelijke regio. De uitbreiding daarvan voorkomt de groei van de omringende landelijke gemeenten en de daarmee samenhangende vergroting van het aantal voorzieningen. De omringende dorpen in de regio blijven voor wat hun voorzieningen betreft in hoofdzaak aangewezen op de groeistad met deze centrale functie. Goede openbaar-vervoervoorzieningen zorgen voor de verbindingen tussen groeistad en omringende gemeenten. Met de toename van het aantal inwoners wordt gelijktijdig werkgelegenheid aangetrokken naar de groeistad.

Anderzijds zijn er de groeikernen die in ruimtelijk opzicht geen zelfstandige grootheden vormen, maar vooral bedoeld zijn als woonlocaties voor een grote stad, waaruit de overloop als gevolg van het tekort aan woonruimte en de stadsvernieuwing plaatsvindt. Daarnaast hebben de groeikernen een centrumfunctie voor de in de regio liggende dorpen, die geen of slechts beperkte groei mogelijkheden hebben.

De werkgelegenheid in de groeikernen zelf wordt bevorderd, doch de afhankelijkheid van de donorstad in dit opzicht blijft. Tussen de groeikernen en de donorstad is dus sprake van een blijvende relatie wonen-werken; ook voor wat betreft de grootschaliger culturele voorzieningen blijft men in de groeikernen aangewezen op de donorstad (bijvoorbeeld Almere).

We moeten constateren dat het beleid met betrekking tot de groeikernen en -steden bepaald niet vlekkeloos verloopt. De gemeenten worden sterk gestimuleerd tot woningbouw, doch de steun van rijkswegen met betrekking tot de werkgelegenheid, de tijdige aanleg van infrastructurele voorzieningen, winkels e.d. blijft daarbij duidelijk achter. De evenwichtige ontwikkeling van deze gemeenten kan daardoor onvoldoende plaatsvinden. Met name de groeikernen met een sterke relatie tot de donorgemeenten krijgen het karakter van 'slaapsteden' met een dood karakter. In deze plaatsen doen zich verschijnselen van isolatie en vereenzaming voor (groene weduwen). De in hoog tempo uit de grond gestampte nieuwe woonwijken geven weinig aanleiding voor onderlinge betrokkenheid van de bewoners. Ook in deze groeikernen is sprake van een eenzijdige bevolkingssamenstelling. De nieuwe wijken worden vooral bevolkt door jonge gezinnen; ouderen treft men er in veel mindere mate. Deze gang van zaken toont aan dat een goed ruimtelijk beleid niet kan plaatsvinden zonder een goede programmering en budgettering en onderlinge beleidsafstemming tussen

de verschillende departementen (zie nader hoofdstuk VI.6.a.).

De woningnood vooral in de grote steden zal noodzaken tot de realisering van nieuwe woonlocaties buiten de steden. De urgentie van het probleem kan ertoe leiden dat de druk groot wordt, om met voorbijgaan van het ruimtelijk beleid woonlocaties te realiseren, daar waar dat technisch en financieel maar mogelijk is. Dus met negering van het groeikernen- en groeistedenbeleid. Een dergelijk ruimtelijk ad hoc beleid wijzen wij af, omdat dit ten koste zou gaan van die aspecten die wij in het ruimtelijk beleid nu juist willen beschermen: het voorkomen van elk onnodig ruimtebeslag ten behoeve van de verstedelijking. Wij menen dat wij deze aspecten het best kunnen beschermen door de prioriteit te leggen bij het stedelijk inrichtingsbeleid met daarbij een ondersteunende functie voor de groeikernen en -steden. De groeikernen en -steden zullen op een zodanige evenwichtige wijze moeten worden ontwikkeld, dat de bovenomschreven negatieve effecten zoveel mogelijk worden vermeden.

Wat betreft het groeikernen- en groeistedenbeleid komen wij tot de volgende doelstellingen:

1. Het groeikernen- en groeistedenbeleid dient het functieversterken van de bestaande steden te ondersteunen.
2. Er worden de komende jaren geen nieuwe groeikernen aangewezen. De huidige groeikernen worden volgens planning voltooid, waarbij de achterstand wat betreft het voorzieningenniveau en de werkgelegenheid wordt weggewerkt. Alvorens in overweging wordt genomen om nieuwe groeikernen aan te wijzen, zal moeten zijn vastgesteld dat door de stadsvernieuwing, het 'inbreiden' van vooral de na-oorlogse stadswijken, d.w.z. het verhogen van het aantal woningen per hectare, en de beperkte uitbreiding van de steden het woningtekort onvoldoende worden weggewerkt.¹ Op deze wijze wordt het functioneren van de centrale steden vanuit het groeikernenbeleid gestimuleerd en worden geen nieuwe verkeersstromen op gang gebracht.
3. Ten aanzien van de groeisteden met een centrumfunctie voor de omringende landelijke gebieden kan het beleid flexibeler zijn.
4. Blijken de capaciteit van de stadsvernieuwing, de 'inbreiding' en de voltooiing van de huidige groeikernen op langere termijn onvoldoende, dan kan alsnog tot de aanwijzing van nieuwe groeikernen worden overgegaan. Deze kernen moeten voldoen aan de volgende voorwaarden:
 - ligging op beperkte afstand van de centrale stad, d.w.z. binnen het stadsgewest;
 - een goede openbaar-vervoervervoorziening dient te functioneren op het moment dat de eerste nieuwe bewoners zich vestigen, zodat men niet in eerste instantie op de auto is aangewezen, die daardoor het gewoonterrecht ontvangt;
 - de groeikern dient uitgerust te zijn met een adequaat voorzieningenapparaat.

¹ Zie nota P.P.D. Noord-Brabant, 'Het bestemmingsplan in de jaren '80'. Uiteraard zullen de mogelijkheden tot 'inbreiding' van plaats tot plaats sterk verschillen.

Voor sommige hoogwaardige voorzieningen blijft men op de centrale stad georiënteerd. Voorzien moet worden in voldoende werkgelegenheid in de vorm van industriële bedrijvigheid en kantoren.

- bij de aanwijzing van nieuwe groeikernen dient er oriëntering plaats te vinden op de kosten en baten.

III.4. Mobiliteit en vervoer

Nauw in verband met de bovenstaande thema's staan de mobiliteit en het vervoer. De industrialisatie en de toegenomen welvaart hebben de stroom van te verplaatsen goederen sterk doen toenemen. De doorvoer van de goederen van de havengebieden naar het Duitse achterland heeft gigantische vormen aangenomen. Daarnaast is het particulier personenvervoer per auto sterk toegenomen. Om hierop in te spelen, werden plannen ontworpen om een 'fijnmazig' wegennet over ons land te leggen. Gedeeltelijk is aan deze plannen ook uitvoering gegeven. Gelijktijdig werden in de jaren zestig vele (inter)lokale bus- en tramlijnen opgeheven. Intussen zette de suburbanisatie door en werd het voor velen onvermijdelijk zich dagelijks tussen het werk en de woning per auto te verplaatsen. Op een aantal punten in ons land nam dit forensisme zulke vormen aan dat filevorming een dagelijks wekerend verschijnsel werd. De roep om nieuwe, bredere wegen werd hierdoor versterkt. Men besloot tot de aanleg van een grofmazig wegennet, waarbij de verbreding van de bestaande wegen de knelpunten moest oplossen, teneinde een nog grotere versnippering van de open groene gebieden te voorkomen. Inmiddels is in brede kring het besef doorgedrongen dat deze ontwikkelingen een halt moet worden toegevoerd. De milieuhinder (luchtvervuiling en geluidsoverlast), het ruimtebeslag (steeds meer, steeds bredere autosnelwegen, de parkeerproblemen in de stad) en de energieschaarste dwingen ons het gebruik van de auto te verminderen.

Een van de doelstellingen van de Verstedelijkingsnota luidt dan ook: beperking van het woon- en werkverkeer door middel van de regionale afstemming van woon- en werkcapaciteit, in wat de verstedelijkingsnota noemt: gesloten woon- en werkgebieden. Voorts dient het gemotoriseerde recreatieve en vrijetijdsverkeer af te nemen door situering van recreatiegebieden in de directe omgeving van de grote bevolkingscentra en verbetering van de infrastructuur en dienstverlening van het openbaar vervoer.

Sinds de vaststelling van de Verstedelijkingsnota is de 'budget-gevoeligheid' ten aanzien van de auto als vervoermiddel sterk toegenomen en neemt in de toekomst naar verwachting mag worden steeds meer toe, als gevolg van de stijging der brandstofprijzen, lastenverzwaring voor auto-exploitatie en stagnering van de groei van de particuliere inkomens. Door de krapte op de arbeidsmarkt zal men eerder werk moeten aanvaarden dat op grote afstand is gelegen. Er zullen meer verplaatsingen gaan plaatsvinden over grotere afstanden.

Wij moeten in de nabije toekomst met de volgende tendensen rekening houden. In het woon-werkverkeer, met name op de langere afstanden, zal een zwaarder beroep gedaan worden op het openbaar vervoer, in het bijzonder de trein. Hiervoor zal op korte termijn het capaciteitstekort bij de spoorwegen moeten worden weggewerkt.

De vermindering van de rol van de auto in het woon-werkverkeer zal mogelijk een toename van het gebruik daarbuiten te zien geven door de thuisblijvende partner. Binnen de randstad zal de doelstelling van de Verstedelijkingsnota om te komen tot gesloten woon-werkgebieden geen haalbare kaart zijn. De randstad fungeert als een eenheid op zich en is niet op te delen in (volledig) gesloten agglomeraties. Bovendien vormt het tekort aan beschikbare woonruimte een grote belemmering om wonen en werken binnen de afzonderlijke agglomeraties van de randstad bijeen te brengen. Ook elders zal door de tekorten op de woningmarkt enerzijds en de krapte op de arbeidsmarkt anderzijds, het streven naar gesloten woon- en werkgebieden worden doorbroken.

Ondanks de hoge kosten zal de auto haar functie voor het recreatieve en vrijetijdsverkeer blijven behouden. De afstandsschaal binnen ons land en de variëteit van voorzieningen op korte afstand van grote bevolkingscentra is te klein om een doeltreffende beperking van dit soort verkeer te bewerkstelligen.

Welke beleidsmaatregelen moeten worden getroffen om deze ontwikkelingen in goede banen te leiden? Wij moeten onder ogen zien dat onze afhankelijkheid van de auto te groot geworden is. Ons hele leefpatroon is op de auto ingesteld. Een selectief autogebruik zal moeten worden gestimuleerd terwille van het behoud van de open ruimten. Afgezien van het directe ruimtebeslag, doorsnijden de autosnelwegen het landelijk gebied en vormen onneembare barrières. Tevens spelen de aspecten van milieu en energie een rol in het streven naar het selectief autogebruik.

De aanleg van recreatieterrainen dichtbij de woongebieden op fiets- of loopafstand en het aanbieden van openbaar-vervoersvoorzieningen naar deze gebieden kunnen het autogebruik beperken. Het accent zal daarnaast moeten liggen op het terugdringen van het woon-werkverkeer per auto. Het ruimtelijk beleid zal er aan moeten bijdragen dat gedwongen verplaatsingen over lange afstanden zoveel mogelijk worden teruggedrongen; bijvoorbeeld door de bouw van woningen in of op korte afstand van steden, zonder de gedachte van de gebundelde deconcentratie en de bufferzones op te geven.

Ten aanzien van het goederenvervoer over de weg moet worden opgemerkt dat de handhaving hiervan uit economisch oogpunt zeer wenselijk is. Bij maatregelen tot terugdringing van het particulier vervoer over de weg, zal het beroepsgoederenvervoer en ander beroepsverkeer moeten worden ontzien. Ook in het goederenvervoer zullen echter meer milieuvriendelijke en energiebesparende transporttechnieken op hun bruikbaarheid moeten worden onderzocht.

Samenvattend komen wij tot de formulering van de volgende beleidsdoelstellingen.

1. Het met kracht ter hand nemen van verbetering, intensivering en uitbreiding van het openbaar vervoer op vooral de middellange en lange afstand, waarbij dienstverlening en servicebereidheid een belangrijk onderdeel vormen.

Het is daarbij van belang dat bij de aanleg van nieuwe woonlocaties tijdig de voorzieningen voor openbaar vervoer en het langzame verkeer worden gepland en beschikbaar zijn, zodat het patroon van het vervoer per auto geen gewoonterecht krijgt. Meerjarenplanning is dus een eerste noodzaak.

2. In aansluiting op het openbaar vervoer per trein dienen eveneens voor- en navervoer verbeterd en parkeervoorzieningen bij stations gestimuleerd te worden.

3. Wegenaanleg en wegverbreding ten behoeve van de doorstroming (met name woon-werkverkeer) dienen met uiterste zorgvuldigheid en terughoudendheid te worden gerealiseerd, teneinde de natuurgebieden, de waardevolle landschappen en hoogwaardige landbouwgronden te sparen. De aanleg van randwegen ter ontlasting van stads- en dorpskernen moet hierop een uitzondering vormen.

4. Zoveel mogelijk dient de afstemming van wonen en werken plaats te vinden. Dit is afhankelijk van het aanbod op de arbeidsmarkt en van voldoende aanbod van beschikbare woonruimte in onderscheidene agglomeraties.

Overigens zal binnen de randstad als functionele eenheid steeds een intensief woon-werkverkeer rouleren, dat door middel van het onder 1. en 2. gestelde zoveel mogelijk via een efficiënt openbaar vervoer zal moeten worden verwerkt.

5. Onderzocht moet worden welke de invloed is van de beperking van de woonplaatskeuze. De vele verordeningen op basis van de Woonruimtetwet 1947 en de planologische vestigingsverordeningen, lijken mobiliteitsversterkend te werken. Er moet een wettelijke regeling tot stand komen, waarin ook de planologische aspecten aan bod komen.

6. Stimulering van het selectief autogebruik in de vrije tijd kan plaatsvinden door:

- de aanleg van recreatievoorzieningen voor de dagrecreatie nabij de woongebieden, zo mogelijk op fiets- of loopafstand;

- ontsluiting van deze gebieden door openbaar vervoer, waardoor deze gebieden tevens worden ontsloten voor minder mobiele groepen in onze samenleving, zoals ouderen en gehandicapten;

- de aanleg van voorzieningen voor het langzame verkeer in de bebouwde kom (fietsroutes); tevens moet de scheiding van verkeerssoorten de aandacht krijgen.

III.5. Inrichting landelijke gebieden

In hoofdstuk I is uitvoerig geschetst onder welke invloeden de landelijke gebieden de laatste jaren staan. Wij vatten deze ontwikkelingen hier nog eens kort samen.

In de eerste plaats staan grote delen van de landelijke gebieden onder druk van de toenemende *verstedelijking*. De aanleg en uitbreiding van woon- en industrielocaties en de infrastructuur vergt veel ruimte, ten koste van de open landelijke gebieden. Daarnaast brengt ook de aanleg van recreatiegebieden wijziging in het gebruik en de aanblik van de landelijke gebieden. Deze ontwikkelingen doen zich met name voor in de invloedssfeer van de randstad (Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht, delen van Gelderland en Noord-Brabant).

Een tweede ontwikkeling van betekenis voor de landelijke gebieden is de sterk genomen aandacht voor het natuur- en landschapsbehoud. Deze toe te juichen ontwikkeling vergt echter in een aantal gebieden maatregelen die duidelijk ingaan tegen hetgeen uit het oogpunt van efficiënte en rendabele bedrijfsvoering in de landbouw wenselijk is. Er bestaan duidelijk spanningsvelden tussen de belangen van de landbouw en de belangen van het natuur- en landschapsbehoud.

Als laatste ontwikkeling moet worden onderkend de bedreiging van het woonklimaat

in een groot aantal *kleine kernen*. Het betreft hier enerzijds de kernen die binnen de invloedssfeer van de randstad liggen en beïnvloed worden door de trek uit de stad en het sterk toegenomen tweede-woningbezit en anderzijds de kernen daarbuiten die een teruggang in het inwonertal doormaken, waardoor het gemeenschapsleven sterk terugloopt en de handhaving van een aantal elementaire voorzieningen voor de bevolking in gevaar komt.

In de komende jaren moet worden verwacht dat de druk op de landelijke gebieden als gevolg van de verstedelijking zal voortduren. De toenemende vrije tijd en de verwachting dat de vakantie meer in eigen land zal worden doorgebracht, zullen extra voorzieningen vragen voor de recreatie; voor dagrecreatie in de nabijheid van de stedelijke gebieden, voor de verblijfsrecreatie in de nabijheid van vooral de gebieden die een rijke afwisseling aan natuurschoon en landschappen bieden. De kosten van het autovervoer en de energieschaarste zullen de behoefte tot vestiging in de moeilijk bereikbare gemeenten in de landelijke gebieden wellicht doen afnemen. De vestigingsdruk in de dorpen en kernen in de directe omgeving van de steden zal als gevolg daarvan weer toenemen. De woningnood zal extra druk geven om, tegen het beleid van gebundelde deconcentratie in, dorpen en kernen uit te breiden met nieuwe woonwijken, indien daarmee op korte termijn in de woonbehoefte kan worden voorzien.

Het ruimtelijk beleid zal er, tegen de achtergrond van de norm van het rentmeesterschap, op gericht moeten zijn de veranderingen in de landelijke gebieden zodanig te doen plaatsvinden dat de verscheidenheid aan waarden ook in de toekomst in stand wordt gehouden en zo nodig verder wordt ontwikkeld. Natuurgebieden, cultuurgronden, recreatiegebieden en de daarin gelegen kernen bieden door een steeds wisselende mate van integratie die verscheidenheid aan waarden. Aan de druk tot uitbreiding van kernen zal, waar dit strijdt met de belangen van het behoud van de open ruimte, weerstand moeten worden geboden. Het landelijk gebied mag nooit de restpost van de verstedelijking zijn.

Het ruimtelijk beleid zal er voorts op gericht moeten zijn de handhaving van het gemeenschapsleven en het voorzieningenniveau voor de bevolking in de landelijke gebieden te waarborgen. Dit betekent concreet voor de kernen die een achteruitgang in inwonertal doormaken, dat door de aanleg van bijvoorbeeld autosnelwegen geen barrières mogen worden gecreëerd die deze kernen nog verder in een isolement drijven. Vrijwel altijd is men in de kleine kernen immers aangewezen op contacten met de bevolking van en voorzieningen in naburige kernen. Wij denken daarbij aan kerken, scholen en verenigingen.

Daarnaast zal door sectorale maatregelen het minimale verzorgingsniveau, eventueel van een aantal kernen gezamenlijk (kernenplannen), moeten worden gehandhaafd. Wij denken aan buurtbusprojecten, winkels, scholen, woningbouw en medische zorg.

Ten aanzien van de landelijke gebieden kunnen de volgende doelstellingen worden geformuleerd.

1. Het zoveel mogelijk beperken van het ruimtebeslag voor verstedelijkingsdoel-einden, waartoe een krachtig stedelijk inrichtingsbeleid wordt voorgestaan. Bij de vaststelling van nieuwe industrie- en woonlocaties, alsmede bij de tracébevestiging van

de infrastructuur is uitgangspunt dat de natuurgebieden, de landschappelijk waardevolle gebieden en de hoogwaardige landbouwgronden worden gespaard.

2. Gezien de grote economische betekenis van de landbouw, heeft de ruimtelijke ordening tot taak, waar dit in afweging met de belangen van verstedelijking en natuur en landschap mogelijk is, het veiligstellen van een rendabele bedrijfsvoering, met maatregelen welke een doelmatig bodemgebruik waarborgen. Daarvoor kan de verrichting van landinrichtingswerken en infrastructurele werken nodig zijn. Hier-voor is nodig dat, naast onderzoek naar natuur en landschap, kwalitatief goed landbouwkundig onderzoek plaatsvindt.

In een aantal gebieden is de verwevenheid van de landbouw met de natuur en het landschap zo groot, dat met het oog op het behoud van zeer grote natuur- en landschapswaarden beperkingen aan de ontwikkeling van de landbouw moeten worden opgelegd. Het betreft hier de reservata- en beheersgebieden. In beheersgebieden zal het systeem van vergoeding moeten worden toegepast, dat de landbouwers de mogelijkheid biedt, hun bedrijfsvoering volledig aan te passen aan de in die gebieden noodzakelijke bescherming van natuur en landschap. Dit systeem moet nog verder worden uitgewerkt en resulteren in een wettelijke regeling (beheerswet). In de reservata-gebieden worden de gronden aangekocht.

3. Buiten de reservata- en beheersgebieden moeten de landelijke gebieden worden beschermd door de bepalingen van het bestemmingsplan buitengebied.¹ De opstelling daarvan verdient hoge prioriteit te krijgen. Moeten daarin beperkende bepalingen voor de landbouw worden opgenomen, dan zal schadevergoeding op grond van artikel 49 WRO moeten worden gegeven. In algemene zin is het nodig de schadevergoedingsregeling van dit artikel te verbeteren (zie hoofdstuk VI.6.b.4).

4. Ten behoeve van de evenwichtige ontwikkeling van kernen en dorpen op het platteland worden – geïntegreerd in of op basis van streekplannen –, kernenplannen opgesteld. Hierin wordt een hiërarchie van de kernen neergelegd, met een onderlinge functieverdeling tussen de kernen. Er worden 'plattelandscentrumgemeenten' aangewezen, die via extra financiële middelen een centrumfunctie kunnen vervullen op het platteland.

III.6. Spreidingsbeleid en regionaal sociaal-economisch beleid

a. De problematiek van de spreiding

De welvaartsontwikkeling in de afgelopen decennia is niet voor alle landsdelen gelijk opgegaan. Al direct in de jaren vijftig doen zich verschillen in ontwikkeling voor tussen met name het westen van het land en de overige landsdelen. Er is sprake van het achterblijven van de economische ontwikkeling in het noorden en zuiden en van een aantal regio's in het oosten van het land. Voor het noorden komt daarbij, dat er sprake is van een bevolkingsafname, in een periode dat de totale bevolking van Nederland nog steeds groeit. In het westen brengt de krachtige economische expan-

¹ Uit het rapport 'Het buitengebied landelijk bezien', RUL, blijkt dat slechts 32,2 % van de moderne plannen buitengebied rechtskracht bezit.

sie een zeer sterke toeloop van beroepskrachten en congestieverschijnselen met zich mee. De ruimtelijke structuur wordt hierdoor veranderd.

In het nationaal ruimtelijk beleid vormde dan ook tot en met de Tweede Nota Ruimtelijke Ordening (1966) de spreiding van de bevolking en de werkgelegenheid één van de hoofddoeleinden. De gedachte was, dat het westen van het land hierdoor zou kunnen worden ontlast van onnodige economische activiteiten en de overige landsdelen meer dan tot nu toe het geval was, zouden kunnen delen in de algemene verhoging van het welvaartspeil.

In de Derde Nota op de Ruimtelijke Ordening (Oriënterings- en Verstedelijkingsnota) is de doelstelling van spreiding van bevolking en werkgelegenheid niet geheel verdwenen, doch wordt het accent duidelijk anders gelegd. Begrijpelijk, gezien de gewijzigde prognoses van de bevolkingsgroei en de pleidooien voor de selectieve economische groei en de milieuzorg.

De congestieverschijnselen in het westen moeten vooral worden opgevangen door een krachtig stedelijk inrichtingsbeleid. Een gericht groeikernen- en groeistedenbeleid moet de bevolkingstrek naar Gelderland en Noord-Brabant afremmen. De doelstelling van spreiding van de bevolking naar het noorden is achterhaald, omdat enerzijds de bevolkingsafname daar goeddeels tot staan blijkt te zijn gebracht en anderzijds betwijfeld wordt of het terugbrengen van de welvaartsachterstand kan worden bereikt door een versterkte bevolkingsgroei. De vermindering van de achterstand van de zwakkere landsdelen moet bijgevolg worden gevonden in een krachtige stimulering van de selectieve economische bedrijvigheid en de werkgelegenheid aldaar. De rijksoverheid moet hier ook zelf aan bijdragen door de spreiding van rijksdiensten naar de zwakkere regio's.

Op regionale schaal signaleert de Verstedelijkingsnota het gevaar dat de ontwikkeling van de verstedelijking en de werkgelegenheid uiteen gaan lopen. De overloop van de bevolking uit de steden wordt zoveel mogelijk opgevangen in de groeikernen, doch het aantrekken van de werkgelegenheid naar deze plaatsen gaat uiterst moeizaam, mede ten gevolge van een niet tijdig aangepaste infrastructuur. Gevolgen hiervan zijn een omvangrijke dagelijkse pendel naar de steden en het ontbreken van werkgelegenheid voor de vrouw in deze plaatsen. Daartegenover staat een omvangrijke pendel uit de steden, die samenhangt met de verplaatsing van industriële werkgelegenheid uit de stad naar beter bereikbare en meer ruimte biedende locaties. Stimulering van de werkgelegenheid in de groeikernen en -steden en een krachtig stedelijk inrichtingsbeleid moeten deze ontwikkelingen keren.

We moeten constateren dat ondanks het regionaal sociaal-economisch beleid en het ondersteunende ruimtelijke spreidingsbeleid tot op heden het verschil in ontwikkeling tussen het westen en de regio's in het noorden en zuiden is gebleven (met name Oost-Groningen, Zuid-Limburg). Zo verloopt bijvoorbeeld de voorgenomen spreiding van rijksdiensten uiterst moeizaam. Naast deze traditioneel zwakkere regio's, zijn bovendien de afgelopen jaren ook andere regio's verzwakt. Moeilijkheden ontstaan vooral in de regio's met een eenzijdige economische structuur. Als gevolg van de economische teruggang en de concurrentie van goedkope produkten uit de nieuwe industrielanden zoals Oost-Europa en Japan dreigen gehele bedrijfstakken te verdwijnen. Er wordt niet tijdig overgeschakeld op de productie van andere goe-

deren en diensten, waardoor vervangende werkgelegenheid in de regio niet voorhanden is.

Verontrustend is bovendien de situatie in een aantal steden van ons land. De grotere steden worden getroffen door een zeer ongunstige verhouding van beroepsbevolking en werkgelegenheid. De positie van veel bedrijven in stadsvernieuwingsgebieden is zwak tot zeer zwak. In sommige delen van de randstad doet zich daarbij nog een tekort aan bedrijfsterreinen voor, terwijl in andere delen een te veel aan deze terreinen zware lasten geeft. Er is sprake van een onevenwichtige, niet voldoende afgestemde situatie, hetgeen het gebrek aan coördinatie tussen de verschillende overheden en de verschillende beleidsterreinen onderstrept.

b. Toekomstperspectief

Er is inmiddels een discussie op gang gekomen waarin duidelijk vraagtekens worden gezet bij het zonder meer spreiden van activiteiten naar de zwakkere regio's. Moeten de activiteiten niet worden vastgehouden in het westen zodat daardoor een zo groot mogelijke bijdrage aan de nationale werkgelegenheid en welvaart wordt geleverd? Dit betekent dat rekening moet worden gehouden met een afnemende spreiding van de werkgelegenheid naar de zwakkere regio's. Het bedrijfsleven zal slechts bereid zijn te investeren daar waar de factoren voor vestiging het meest gunstig lijken. Het westen van het land biedt in veel gevallen, door de bereikbaarheid en de daar reeds aanwezige kennis en informatie, bij het inzetten van een innovatiebeleid en een internationale herverdeling van arbeid, de betere vestigingsvoorwaarden. Vestiging in de zwakkere landsdelen wordt vaak – soms echter onnodig – riskanter geacht. Het doorzetten van deze tendenzen zou voor de ruimtelijke structuur feitelijk een toenemende druk op de randstad en de direct aangrenzende ruimte kunnen betekenen. Een regionaal gronduitgiftebeleid zal daar noodzakelijk zijn. Het tekort aan arbeidsplaatsen zou er toe kunnen leiden dat de bevolking zich zal moeten verplaatsen naar de plaats van het werk. Een doelmatiger woonruimteverdeling zal dit mede moeten opvangen. Een toename van de pendel en zelfs een aanzet tot migratie uit de sociaal-economisch zwakke landsdelen naar het westen, zal moeten worden voorkomen, zowel in het belang van die landsdelen als dat van het westen.

Op regionale schaal zal de tendens van het uiteenlopen van wonen en werken niet mogen doorzetten. Het verplaatsen van werkgelegenheid naar de woongebieden, zoals in de groeikernen, zal onder de huidige omstandigheden sterker moeten worden bevorderd. De schorsing van de SIR-heffing, in combinatie met een wijziging van de WIR-regeling, waarvan sprake is in de Miljoenennota 1982, zou hieraan kunnen bijdragen. Bedrijfsverplaatsingen uit bijvoorbeeld stadsvernieuwingsgebieden in de randstad naar bedrijfsterreinen bij groeikernen, zullen daardoor gemakkelijker kunnen plaatsvinden. Het bovenstaande leidt tot de conclusie dat de doelstellingen van de Verstedelijkingsnota onder sterke druk staan.

Wij willen hier het belang benadrukken van het vasthouden aan en ten uitvoer brengen van de doelstellingen van spreiding, stedelijke inrichting en gebundelde deconcentratie in de vorm van het groeikernen- en groeistedenbeleid, zoals neergelegd in de Verstedelijkingsnota. Enerzijds terwille van de nog steeds gerechtvaardigde verlangens van een betere spreiding van de welvaartsontwikkeling over het gehele

land, anderzijds tot behoud van de evenwichtige ruimtelijke ontwikkeling en de leefbaarheid in het westen van het land. Daarbij maken wij de volgende kanttekeningen.

De huidige situatie van enige regio's moge zorgen baren, een zekere ongelijkwaardigheid van welvaartssituaties is vermoedelijk niet te voorkomen. Wij constateren tevens dat in sociaal-economisch opzicht in een aantal regio's weliswaar een aanzienlijke achterstand bestaat, doch dat de achterstand wat betreft het sociaal-culturele voorzieningenniveau in de afgelopen tijd snel is ingelopen en dat er wat betreft een aantal voorzieningen zelfs, in vergelijking tot de stedelijke gebieden in het westen, sprake is van een zekere overbedeling. Deze sterke verbetering in het voorzieningenniveau kan echter nooit een compensatie vormen voor het gebrek aan werkgelegenheid. Grote politieke oplettendheid is nodig om de gehele nationale sociaal-economische ontwikkeling zodanig te doen bijdragen tot het welzijn van de regio's, dat deze, mede gelet op werk en inkomen, leefbaar blijven en zich verder kunnen ontwikkelen. Vooral nieuwe industriële ontwikkelingen en bevordering van midden- en kleinbedrijf kunnen een bijdrage leveren. Daarbij zal de potentie van de in de regio aanwezige krachtige bedrijven als basis moeten worden genomen. Tevens zal de spreiding van rijksdiensten en gesubsidieerde en/of met het rijk gelieerde instellingen moeten worden doorgezet en gestimuleerd. Wij onderschrijven daarbij het huidige beleid, waarin het accent ligt op de spreiding van nieuwe en te reorganiseren diensten en instellingen. Deze spreiding kan bijdragen aan de verhoging van het kennis- en informatieniveau in de regio (bijvoorbeeld universitaire onderzoekinstellingen) waardoor daarop gerichte bedrijvigheid wordt aangetrokken.

Als het niet mogelijk is de bedrijvigheid van alle regio's te zien als één nationaal samenhangend geheel (omdat geremd, gestimuleerd en gestabiliseerd moet worden), dan zal in ieder geval de inter-regionale en boven-regionale samenhang in het beleid een plaats moeten krijgen. De volgende doelstellingen zullen daarbij een bijzonder accent moeten krijgen.

1. Het stedelijk inrichtingsbeleid in het westen. Het ruimtelijk beleid moet voorzien in vestigingsvoorwaarden voor bedrijven in (de nabijheid van) steden en groeikernen. De tijdige beschikbaarheid van voldoende bedrijfsterreinen en de bereikbaarheid daarvan door de tijdige aanleg van infrastructuur zijn dringend noodzakelijk.
2. Via het ruimtelijk beleid moet daarnaast worden voorzien in verbetering van de vestigingsvoorwaarden in de in sociaal-economisch opzicht zwakkere regio's. Het ruimtelijk beleid moet voorwaardescheppend zijn en bestaande groeipotenties ondersteunen. In het bijzonder telt hier de aanwezigheid van de benodigde infrastructuur. In het regionaal sociaal-economisch beleid zal de voorlichting aan bedrijven over vestigingsvoorwaarden grote aandacht moeten krijgen. De bedrijvigheid dient zich vanuit ruimtelijk oogpunt te concentreren in de groeikernen en -steden in deze regio's. Het spreidingsbeleid met betrekking tot de rijksdiensten moet worden voortgezet, waarbij het accent wordt gelegd op de spreiding van nieuwe en te reorganiseren diensten en instellingen.
3. Bevordering van het openbaar vervoer ten behoeve van het woon-werkverkeer op regionale en inter-regionale schaal. De nadelige effecten van de toenemende pendel moeten hierdoor zoveel mogelijk worden ondervangen.

III.7. Inpoldering Markerwaard

De hierboven geformuleerde doelstellingen (in de onderdelen III.2 t/m 6) zijn erop gericht in een zo zorgvuldig mogelijk gebruik van de ruimte te voorzien.

Een krachtig stedelijk inrichtingsbeleid, een groeikernenbeleid dat gericht is op de voltooiing van de reeds aangewezen kernen, een sterk accent op het openbaar vervoer ter afremming van de toename van het gemotoriseerd verkeer en een krachtig inrichtingsbeleid en beheersbeleid in de landelijke gebieden, moeten de ruimtelijke ontwikkelingen in goede banen leiden. De verscheidenheid in de natuurlijke omgeving moet hiermee worden gewaarborgd. Hoe verhoudt zich nu het vraagstuk van de Markerwaard, dat thans aan de orde is, tot deze doelstellingen?

De drooglegging zou als sluitstuk van de inpolderingswerkzaamheden in het IJsselmeergebied mogelijkheden kunnen bieden voor de oplossing van een aantal ruimtelijke problemen. Door de ligging ten opzichte van de verstedelijkte gebieden in Noord-Holland en Utrecht zou dit gebied in geval van inpoldering kunnen bijdragen aan een goed woon- en leefklimaat, in het bijzonder voor het noordelijk deel van de randstad. Het verwezenlijken van bestemmingen in de Markerwaard die anders op het oude land een plaats moeten vinden, zou de overdruk op de nog groene ruimte in het noordelijke deel van de randstad kunnen verminderen en verbetering en behoud van een goede ruimtelijke structuur in deze gebieden bevorderen. De regering heeft zich inmiddels met het oog op deze mogelijkheden in haar beleidsvoornemen¹ uitgesproken voor inpoldering. Dit standpunt staat thans via de procedure van de planologische kernbeslissing ter discussie.

Van de zijde van in het bijzonder de natuurbeschermings- en milieu-organisaties zijn de afgelopen jaren echter bezwaren aangetekend tegen drooglegging. Als belangrijkste nadelen worden door deze organisaties gesignaleerd:

- de vernietiging van een hoogwaardig eco-systeem;
- de afname van de oppervlakte zoetwatergebied, waarmee waardevolle flora en fauna verloren gaan. Verwacht wordt dat de overwinteringsmogelijkheden voor een aantal vogelsoorten zullen afnemen;
- de cultuur-historische waarde van de oostkust van Noord-Holland kan gedeeltelijk worden aangetast;
- de inpoldering is een onherroepelijke ingreep.

Wij menen, gezien de betekenis die het al dan niet inpolderen van de Markerwaard heeft voor de ruimtelijke ontwikkeling van ons land, in dit rapport niet aan deze kwestie voorbij te kunnen gaan, zij het dat wij geen definitieve keuze maken. Wij richten ons in de eerste plaats op het aangeven van de weg waarlangs naar onze mening tot besluitvorming moet worden gekomen. Reden daarvoor vormt de o.i. reële dreiging van een 'loopgravenoorlog' tussen voor- en tegenstanders. Zij hanteren elk hun eigen argumenten voor hun standpunten. Standpunten die niet met elkaar in overeenstemming kunnen worden gebracht. Op deze scherpe tegenstellingen dreigt de discussie stuk te lopen.

¹ Nota 'De ontwikkeling van het Markerwaardgebied', T.K. 1979-1980, 16320, nrs 1-2.

Voor ons staat vast dat de baten en lasten van een dergelijke beslissing nooit geheel te kwantificeren zullen zijn. De argumenten die door voor- en tegenstanders worden gebruikt, spreken elk van ons in verschillende mate aan. Duidelijk is voor ons echter wel, dat in de huidige situatie waarin de argumenten pro en contra zich zo scherp manifesteren, de besluitvorming nauwelijks met genoeg waarborgen kan worden omgeven. De beslissing over al of niet inpoldering moet op een zo gefundeerd mogelijke wijze tot stand komen.

In haar beleidsvoornemen spreekt de regering over het principebesluit tot inpoldering en niet over de nadere invulling en indeling van de nieuwe polder. Wel worden in de nota een aantal functies genoemd die daarin kunnen worden verwezenlijkt. Uit deze functies zou bij inpoldering een keuze moeten worden gemaakt, daar de Markerwaard te klein is om aan al deze functies ruimte te bieden. In het beleidsvoornemen van de regering wordt voorgesteld deze keuze te maken nadat het principebesluit over de inpoldering is genomen. In een zogenaamd aanvangsplan moet dan de globale inrichting van de Markerwaard worden opgenomen.

Wij zijn van mening dat het ten behoeve van een gefundeerde besluitvorming wenselijk is dat op het moment van het principebesluit een op grondig onderzoek onder verantwoordelijkheid van de rijksoverheid gebaseerde effect-rapportage beschikbaar is, waarin alle functies die het gebied thans heeft of in de toekomst kan krijgen, – zowel in natte als in droge toestand –, aan de orde komen, zodat een afweging van alle voor- en nadelen van zowel inpoldering als nat houden van het gebied kan plaatsvinden. Op het moment van het principebesluit is dan duidelijk:

1. welke effecten de verwezenlijking van een plan tot inpoldering op natuur en landschap, op de ruimtelijke structuur van het oude land, op de werkgelegenheid, de dagrecreatie en de watersport en in financieel-economisch opzicht heeft;
2. welke functies in geval van inpoldering in welke verhouding in het gebied zouden kunnen worden gerealiseerd;
3. in welke mate door de inpoldering en de verwezenlijking van de bestemmingen soelaas wordt geboden voor de problemen van met name het noordelijk deel van de randstad en op welke wijze deze problemen bij het niet inpolderen of het uitstellen van de beslissing zouden moeten worden opgelost;
4. welke problemen door inpoldering zouden worden opgeroepen en welke functies hierdoor verloren zouden gaan.

Onzes inziens behoeft het opstellen van een dergelijke volledige effect-rapportage geen doorkruising te betekenen van de thans lopende pkb-procedure. Voor het verder verloop daarvan betekent dit dat de regering, na kennisneming van de resultaten van inspraak en overleg en het advies van de Raro, bij de overlegging van haar standpunt aan het parlement (nota Markerwaardgebied deel d.: regeringsbeslissing van de planologische kernbeslissing) een dergelijke effect-rapportage presenteert. Op grond daarvan kan in samenspel tussen regering en parlement tot een definitief besluit omtrent al dan niet inpoldering worden gekomen.

Naast de procedurele afwikkeling van de kwestie van inpoldering, willen wij hier

trachten aan te geven welke criteria bij de uiteindelijke besluitvorming zullen moeten worden gehanteerd.

In de eerste plaats is daarvoor van belang vast te stellen, welke argumenten in de hierboven voorgestelde effect-rapportage aan de orde moeten komen. Wij maken daarbij een onderscheid tussen argumenten die naar ons inzicht in meerdere of mindere mate vóór, en in meerdere of mindere mate tegen de inpoldering kunnen pleiten.

Voor:

- In de Markerwaard wordt plaats geboden aan *stedelijke ontwikkelingen*, die anders op het 'oude land' in Noord-Holland en Utrecht kostbare, landschappelijk waardevolle open ruimte zouden opslokken.
 - Voor de *landbouw* biedt de Markerwaard gedeeltelijk compensatie voor de afname van de oppervlakte landbouwgrond die nodig is voor stedelijke activiteiten.
 - De regering wil de oppervlakte *bos* in ons land in de jaren '90 met 30.000 tot 35.000 hectare uitbreiden. Bij inpoldering kan dit beleid gemakkelijker verwezenlijkt worden.
 - De verblijfs- en *dagrecreatie* alsmede de niet-zeewaardige watersport krijgen bij inpoldering nieuwe mogelijkheden.
 - In de Markerwaard bestaat – indien nodig – de mogelijkheid op langere termijn tot aanleg van een grote *luchthaven*, waarvoor elders geen ruimte is.
 - De Markerwaard biedt zonodig de mogelijkheid tot aanleg van een groot *militair oefenterrein* voor oefeningen in bataljonsverband, die thans in het buitenland moeten worden gehouden. Daarnaast kunnen enkele kleinere oefenterreinen elders uit het land hierheen worden verplaatst.
 - Vestiging van *energiecentrale* en/of *energiebekken* (plan Lievense).
 - Inpoldering kan een positief effect op de *werkgelegenheid* hebben, doch dit hangt mede af van de in het gebied te realiseren bestemmingen.
 - Uit financieel-economisch oogpunt kan de inpoldering een *positief saldo* opleveren, doch dit hangt nauw samen met de te verwezenlijken bestemmingen in het gebied.
- Aangetekend moet worden dat lang niet alle bovengenoemde aanspraken gekwantificeerd zijn. Daardoor kan niet worden vastgesteld of de bestemmingen alle gelijktijdig kunnen worden gerealiseerd en in welke verhoudingen, of dat een keuze zal moeten worden gemaakt.

Tegen:

- Inpoldering betekent de vernietiging van een hoogwaardig *eco-systeem*.
- Bij inpoldering neemt de open ruimte met de oppervlakte zoetwatergebied af. Waardevolle *flora en fauna* verdwijnt hierdoor. De overwinteringsmogelijkheden voor een aantal vogelsoorten gaan hiermee verloren.
- Bij inpoldering resteert in het IJsselmeer een *zoetwaterareaal* van circa 1200 km².

Het is de vraag of dit voldoende zal zijn voor de toekomstige behoefte aan drinkwater, voor bevoeding e.d.

- Het resterende zoetwaterareaal zal een verminderde *opvangcapaciteit* hebben van het vervuilde water dat via de IJssel daarin terecht komt. Dit kan negatieve gevolgen hebben voor het IJsselmeer en de Waddenzee.
- Voor de *beroepsvisserij* betekent de inpoldering een nadeel. De visopbrengst zal sterk verminderen.
- De *cultuur-historische waarde* van de oostkust van Noord-Holland kan gedeeltelijk worden aangetast.
- De vermindering van het zoetwaterareaal kan in *financieel-economisch* opzicht negatief doorwerken.
- Inpoldering is een *onherroepelijke ingreep*.

Naar onze mening zal bij de uiteindelijke besluitvorming op grond van de door ons voorgestelde effect-rapportage een 'weging' van alle betrokken belangen moeten plaatsvinden. Welke van de boven opgesomde argumenten tellen dan in de afweging van al dan niet inpolderen en welke niet? De norm van het rentmeesterschap geeft aan dat de waarden van natuur, milieu en landschap in de ruimtelijke besluitvorming volwaardig moeten worden meegewogen. In de afweging over het vraagstuk van het al dan niet inpolderen van de Markerwaard zullen dan ook de volgende factoren van doorslaggevende betekenis moeten zijn: het vinden van de noodzakelijke ruimte voor stedelijke ontwikkelingen en het zo goed mogelijk beschermen van de open ruimten die waarden van natuur en milieu en landschap in zich dragen.

III.8. Conclusies van dit hoofdstuk

Wij moeten rekening houden met een aantal maatschappelijke ontwikkelingen die een negatieve invloed zullen hebben op de ruimtelijke ontwikkeling van ons land. Op korte termijn zijn de slechte economische vooruitzichten en de volkshuisvestingsproblematiek van directe invloed.

Verwacht moet worden dat de vraag naar ruimte voor dag- en verblijfsrecreatie nog verder zal toenemen. In het woon-werkverkeer zal het aantal verplaatsingen over lange afstanden toenemen. De druk op het openbaar vervoer zal groter worden. De trek uit de stedelijke gebieden naar de plattelandskernen zal afnemen, terwijl het wonen in de nabijheid van de stad weer aantrekkelijker wordt. Het vertrek-overschot uit de (centrale) steden blijft voorslagnog hoog. Onder druk van de economische omstandigheden zal het bedrijfsleven weinig geneigd zijn rekening te houden met randvoorwaarden van mobiliteitsbeperking en natuur, milieu en landschap. De noodzaak tot snelle realisering van grote aantallen woningen, zal kunnen leiden tot de aanwijzing van locaties die in strijd zijn met de doelstellingen van het ruimtelijk beleid.

In het toekomstig ruimtelijk beleid zal met het oog op rentmeesterschap en solidariteit met name het functietherstel en de functieversterking van de steden centraal moeten staan. Daarvoor zullen in het stedelijk inrichtingsbeleid in het bijzonder

accenten moeten worden gelegd op de vermindering van het woningtekort in de stedelijke gebieden door stadsvernieuwing, 'inbreiding' en verantwoorde uitbreiding en op de bevordering van de bereikbaarheid van de stedelijke centra voor het langzame verkeer en het openbaar vervoer. Vanwege de omvang van de problematiek in de grote steden zal de bestuurskracht daar moeten worden vergroot.

Het groeikernen- en groeistedenbeleid zal de functieversterking van de bestaande steden moeten ondersteunen. De thans aangewezen groeikernen moeten volgens planning worden gerealiseerd en tijdig voorzien zijn van een adequaat voorzieningenapparaat en goed openbaar vervoer. Tot de aanwijzing van nieuwe groeikernen wordt eerst overgegaan indien de capaciteit van stadsvernieuwing, 'inbreiding', uitbreiding en de aangewezen groeikernen op langere termijn niet voldoende blijkt. In het beleid met betrekking tot de mobiliteit en het vervoer staan de mobiliteitsbeperking en het selectief autogebruik voorop. Hiervoor zijn verbetering, intensivering en uitbreiding van het openbaar vervoer nodig en de aanleg van voorzieningen voor het langzaam verkeer. Er dient een verbeterde afstemming van wonen en werken plaats te vinden. Onderzocht moet worden in hoeverre de woonruimteverordeningen en planologische vestigingsmaatregelen mobiliteitsversterkend werken.

In de landelijke gebieden moet het ruimtebeslag voor verstedelijkingsdoeleinden zo beperkt mogelijk worden gehouden. Natuurgebieden, landschappelijk waardevolle gebieden en hoogwaardige landbouwgronden moeten worden gespaard. Waar dit in afweging met de belangen van natuur en landschap mogelijk is moet de ruimtelijke ordening de rendabele bedrijfsvoering in de landbouw veilig stellen met maatregelen die een doelmatig bodemgebruik waarborgen (landinrichting en infrastructuurle werken). Kwalitatief goed landbouwkundig onderzoek is hiervoor een eerste vereiste.

Ten behoeve van de boeren in de beheersgebieden moet het systeem van vergoedingen worden uitgewerkt, toegepast en vastgelegd in een wettelijke regeling. Buiten de reservats- en beheersgebieden moet het landelijk gebied worden beschermd door de beperkingen opgenomen in het bestemmingsplan buitengebied. De opstelling van die plannen verdient hoge prioriteit.

Het ruimtelijk beleid zal gericht moeten zijn op de handhaving van het gemeenschapsleven en een minimaal voorzieningenniveau in kleine kernen. In kernplanen kan een functieverdeling tussen kernen worden gemaakt. Plattelandscentrumgemeenten moeten ter vervulling van hun centrumfunctie zonodig over extra financiële middelen kunnen beschikken.

Ondanks de druk van de economische omstandigheden zal moeten worden vastgehouden aan de doelstellingen van spreiding en gebundelde deconcentratie zoals neergelegd in de Verstedelijkingsnota. Het ruimtelijk beleid moet groeipotenties van bestaande bedrijven in de zwakkere regio's ondersteunen onder meer door de tijdige aanleg van infrastructuur. De bedrijvigheid dient zich te concentreren in de groeikernen en groeisteden. Het spreidingsbeleid met betrekking tot de rijksdiensten moet worden voortgezet, met het accent op de spreiding van nieuwe en te reorganiseren diensten en instellingen.

Alvorens besluitvorming over de Markerwaard kan plaatsvinden, moet een effectrapport worden opgesteld zodat een afweging van alle voor- en nadelen van zowel inpoldering als nat houden, kan plaatsvinden. Aangegeven wordt welke argumenten

daarin moeten worden betrokken. Op basis van dat effectrapport zal een weging van alle betrokken belangen moeten plaatsvinden. In de afweging omtrent al dan niet inpolderen zullen de doorslaggevende factoren moeten zijn: de noodzakelijke ruimte voor stedelijke ontwikkelingen en de bescherming van de open ruimten.

HOOFDSTUK IV

RELATIE RUIMTELIJKE ORDENING - SECTOREN VAN BELEID

IV.1. Inleiding

De uitwerking van de ruimtelijke doelstellingen, zoals geformuleerd in hoofdstuk III, moet plaatsvinden in het samenspel tussen de ruimtelijke ordening en de verschillende sectoren van beleid. In dit hoofdstuk gaan we in op de relatie tussen de ruimtelijke ordening en het sectorbeleid. We beoordelen zowel de inhoudelijke afstemming van de ruimtelijke ordening en het sectorbeleid, als de onderlinge afstemming van besluitvorming en instrumentarium.

In een aantal gevallen, met name voor wat betreft onderdeel 7, worden niet altijd uitvoerige beleidsaanbevelingen gedaan. Om tot gefundeerde aanbevelingen te komen zou een veel uitgebreider studie van elk van deze onderwerpen moeten worden gemaakt, dan in het kader van dit rapport mogelijk is. Desalniettemin hebben wij gemeend aan deze onderwerpen enige aandacht te moeten schenken, om althans aan te geven welke relatie er tussen de ruimtelijke ordening en het betreffende beleids-terrein bestaat.

IV.2. Milieubeleid

a. Inleiding

De zorg voor de kwaliteit van het ons omringende fysieke milieu is in de afgelopen tien jaar in het middelpunt van de belangstelling komen te staan. Deze bijzondere aandacht is dringend noodzakelijk: steeds opnieuw worden wij geconfronteerd met de kwalijke gevolgen van het menselijk handelen voor onze natuurlijke omgeving. Jarenlang hebben wij, zonder ons voldoende rekenschap te geven van de gevolgen voor de fysieke omgeving, onze welvaart opgebouwd.

In eerste instantie richtte de aandacht van de overheid zich op de aanpak achteraf van sterk verontreinigde situaties (sanering), hetgeen uitgroeide tot het milieuhygiënisch beleid, waarin ook het voorkomen van verontreiniging een plaats vindt. Het begrip *milieuhygiëne* kan als volgt worden omschreven: de zorg voor de conditie van lucht, water en bodem en het voorkomen van geluid- en stralingshinder. Spoedig werd echter duidelijk dat een bredere aanpak nodig was: niet slechts een beleid gericht op het terugdringen van milieuverontreiniging, maar ook een beleid dat zich richt op het afstemmen van het menselijk handelen op het bereiken en het handhaven van een bepaalde kwaliteit van het milieu, waarmede direct in verband staat het beleid met betrekking tot het natuur- en landschapsbehoud.

Wij zijn van mening dat de zorg voor de kwaliteit van ons fysieke milieu zich niet dient te beperken tot de bestrijding van de verontreiniging van het milieu, maar zich

mede moet uitstrekken tot het afstemmen van het menselijk handelen op het bereiken en handhaven van een bepaalde kwaliteit van het milieu en natuur en landschap. Deze taak zouden wij in het begrip *milieubeheer* willen vatten. Wat is daarin de rol van de ruimtelijke ordening en hoe moeten het milieuhygiënische beleid en het ruimtelijk beleid zich tot elkaar verhouden?

Volgens de Oriënteringsnota vormt één van de zeven hoofddoelstellingen van de ruimtelijke ordening de zorg voor het milieu (milieubeheer). Het zal duidelijk zijn dat er tussen de ruimtelijke ordening en het milieuhygiënisch beleid een nauwe relatie bestaat. De kwaliteit van het fysieke milieu bepaalt de bestemmings- en gebruiksmogelijkheden van de ruimte en andersom heeft het leggen van een bestemming en het overeenkomstig die bestemming gebruiken van een gebied grote invloed op de kwaliteit van het milieu.

Hieruit kan worden afgeleid dat mede via het ruimtelijk beleid *preventieve* bescherming van het milieu, natuur en landschap moet plaatsvinden. Via ruimtelijke bestemming, inrichting en beheer kan eraan worden bijgedragen dat een bepaalde kwaliteit van milieu, natuur en landschap in een gebied wordt gegarandeerd. Daarnaast zal in de ruimtelijke planning ook rekening moeten worden gehouden met de veiligheid in geval van calamiteiten op milieugebied (explosiegevaar, transport van gevaarlijke stoffen). Bij de afweging in de ruimtelijke ordening spelen dus niet slechts kwantitatieve overwegingen een rol – toedeling van de ruimte ten behoeve van verschillende activiteiten –, maar ook kwalitatieve overwegingen: de invloed van de toedeling op het fysieke milieu.

b. Problemen

Indien we de betekenis van de ruimtelijke ordening voor het ons omringende natuurlijke milieu erkennen – hetgeen we in het hieraan voorafgaande hoofdstuk II rondom het uitgangspunt van het rentmeesterschap uitdrukkelijk hebben willen doen –, dan zullen in het besluitvormingsproces van de ruimtelijke ordening en in de afstemming tussen de ruimtelijke ordening en de milieuhygiënische planning de mogelijkheden daarvoor aanwezig moeten zijn. In de huidige situatie is hiervan nog onvoldoende sprake.

– Bij de opstelling van ruimtelijke plannen kan veelal in onvoldoende mate worden beschikt over informatie met betrekking tot de effecten op het milieu van het leggen van bestemmingen op bepaalde gebieden.

– Er ontwikkelt zich thans een systeem van milieuhygiënische beleidsplanning dat vrijwel geheel los staat van de ruimtelijke planning. Er ontbreken garanties voor de onderlinge afstemming. Het voeren van een preventief milieubeleid via de ruimtelijke ordening wordt hierdoor bemoeilijkt.

– In de praktijk is hieruit de behoefte voortgevloeid om in bestemmingsplannen milieukwaliteitsnormen¹ op te nemen ter toetsing van de aanvragen voor bouw-

¹ Zogenaamde immissienorm: norm die aangeeft welke inworp van bepaalde stoffen in een milieu niet mag worden overschreden, zulks ter onderscheiding van de emissienorm, die de uitworp normeert.

en aanlegvergunningen. In de jurisprudentie wordt de hantering van deze normen niet toegestaan. Wel wordt de mogelijkheid van zonerings via de zogenaamde staat van inrichtingen toegestaan. Alleen op het gebied van de geluidhinder zijn thans in de wetgeving relaties gelegd met de ruimtelijke planning. Hierbij doelen wij op de Wet Geluidhinder en de gewijzigde Luchtvaartwet. Overigens moet wat de te hanteren milieukwaliteitsnormen worden opgemerkt dat met betrekking tot tal van stoffen nog geen normen zijn ontwikkeld. Hiervoor zal de komende jaren nog veel onderzoek nodig zijn.

– Er ontbreekt een coördinatie tussen de vergunningverlening op grond van de milieuhygiënische wetgeving (met name de Hinderwet) en de verlening van bouw- en aanlegvergunningen. Hierdoor ontstaat in de praktijk regelmatig de situatie dat op grond van een verleende bouwvergunning de bouw van een bedrijf wordt aangevangen en eerst later blijkt dat voor het in bedrijf stellen niet de vereiste milieuvergunningen kunnen worden afgegeven.

c. Oplossingsrichtingen

- Milieu-effectrapportage (m.e.r.)

Volop in de discussie staat de milieu-effectrapportage (m.e.r.).

Doel van de m.e.r. is volgens het regeringsstandpunt: de toekenning van een volwaardige plaats aan het milieubelang, naast de andere – in het betrokken besluitvormingsproces – aan de orde zijnde belangen. M.e.r. moet derhalve begrepen worden als hulpmiddel bij de besluitvorming, bestaande uit:

- de opstelling, beoordeling en effectieve aanwending van een Milieu-effectrapport;
- de waardering achteraf van de gevolgen voor het milieu die de uitvoering van een besluit teweeg hebben gebracht;
- een vastomlijnde procedure (mede in tijd) volgens welke een en ander dient te geschieden.

Een Milieu-effect-rapport (MER) wordt als volgt omschreven¹: een openbaar document waarin van een voorgenomen activiteit en van redelijkerwijs in beschouwing te nemen alternatieven de te verwachten gevolgen voor het milieu in hun onderlinge samenhang op systematische en zo objectief mogelijke wijze worden beschreven. Het wordt opgesteld ten behoeve van één of meer besluiten die over de betreffende activiteit moeten worden genomen.

De regering denkt de toepassing van de m.e.r. te beperken tot activiteiten die in belangrijke mate het milieu nadelig kunnen beïnvloeden en tot zogenaamde cruciale besluiten. Hiertoe worden van rijkswege lijsten van activiteiten opgesteld en aanvullende lijsten door de provincie. Voor de ruimtelijke ordening betekent dit, dat de m.e.r. zowel bij de voorbereiding van de ruimtelijke planning (structuurschetsen en -schema's, streek- en bestemmingsplannen), als bij de voorbereiding van ruimtelijk relevante sectorprojecten een rol kan gaan spelen. In dat verband komen wij in hoofdlijnen tot de volgende conclusies.

¹ Zie T.K., zitting 1980-1981, 16814 nr. 3 pag. 11.

1. In de ruimtelijke ordening moeten zowel de kwalitatieve als de kwantitatieve aspecten van het ruimtegebruik worden afgewogen. Daarbij dient te kunnen worden beschikt over voldoende systematische milieu-informatie, zoals dat ook voor andere aspecten geldt. Wij menen dat thans een relatieve achterstandssituatie bestaat wat betreft de toevoer van de milieu-informatie, ook in de ruimtelijke planning. Het aspect van het milieu moet in de ruimtelijke besluitvorming op volwaardige wijze afgewogen kunnen worden. In algemene zin wordt de wettelijke invoering van de m.e.r. door ons toegejuicht, omdat daarmee de relatieve achterstand kan worden weggewerkt.

2. Alleen al uit praktische overwegingen zal het noodzakelijk zijn bij de invoering van milieu-effectrapportage tot een zekere selectie te komen van activiteiten en beslissingen waarvoor de verplichting tot milieu-effectrapportage moet gelden. Bij de keuze van activiteiten en beslissingen zal uiteraard gelet moeten worden op de waarschijnlijke mate van aantasting van het milieu. Bij de keuze van het moment waarop de milieu-informatie beschikbaar moet zijn, zal het met name moeten gaan om die momenten in het besluitvormingsproces waarop er sprake is van beslissingen, die een onomkeerbaar proces in werking stellen.

Voor de selectie van beslissingen waarvoor milieu-effectrapportage gewenst is kunnen in de wetgeving *algemene criteria* worden vastgelegd. Deze zullen echter onvoldoende toegespitst kunnen zijn op concrete activiteiten in hun specifieke context. Het is daarom daarnaast wenselijk te komen tot het opstellen van *lijsten* waarop beslissingen worden aangegeven. Wij pleiten er voor om voor ruimtelijk relevante beslissingen de nadere selectie van activiteiten en beslissingen waarvoor milieu-effectrapportage gewenst is tevens te laten plaatsvinden in de *ruimtelijke plannen*. Via een systeem van lijsten en via de lijn van de ruimtelijke plannen kan milieu-effectrapportage geleidelijk ingevoerd worden¹.

3. Omdat wij de m.e.r. zien als een middel tot het verminderen van de relatieve achterstand van de milieu-informatie, dient dit ook tot uiting te komen in de procedurele aspecten van de m.e.r. Het milieu is één van de af te wegen belangen. Integratie van de m.e.r. in de ruimtelijke planvoorbereiding is in onze ogen wezenlijk voor een meer milieubewuste besluitvorming, maar voorkomt tegelijkertijd overbelasting van het milieu-aspect. Het creëren van een afzonderlijk procedureel kader wijzen wij uit dat oogpunt af. Nog een andere overweging speelt een rol. Het creëren van een afzonderlijke procedure brengt met zich het risico van een doorkruising en het ophouden van de planologische besluitvormingsprocedure. Er worden nieuwe coördinatieproblemen gecreëerd.

Uiteraard dient de milieu-informatie steeds een duidelijk herkenbaar onderdeel te vormen van de toelichting van de ruimtelijke plannen. Dit biedt bijvoorbeeld voor de burger duidelijke aanknopingspunten bij de inspraak. Ook waar het projectbeslissingen betreft, zal de m.e.r. zoveel mogelijk geïntegreerd moeten worden in de daarvoor te ontwikkelen besluitvormingsprocedures (zie hoofdstuk VI).

4. Integratie van de m.e.r. in de bestaande besluitvormingsprocedures van de ruimte-

¹ Zie advies over milieu-effectrapportage in de ruimtelijke ordening van de Raad van advies voor de ruimtelijke ordening, 22 juni 1979.

lijke ordening betekent voor ons tevens dat de verantwoordelijkheid voor de totstandkoming van de m.e.r. en de volledigheid daarvan dient te liggen bij de overheidsinstantie die de ruimtelijke plannen opstelt.

In de discussie over de invoering van de m.e.r.¹ wordt de mogelijkheid overwogen van toetsing van de kwaliteit en de volledigheid van het Milieu-effect-rapport (MER) door een panel van onafhankelijke deskundigen. Wilde de regering die toetsing in eerste instantie beperken tot een aantal uitzonderingsgevallen, waarin sprake is van 'voor het milieu zeer schadelijke projecten', thans is er sprake van dat het MER altijd aan een dergelijke toetsing zal worden onderworpen. Onder verwijzing naar hetgeen wij hierboven onder punt 3 hebben gesteld, menen wij dat een dergelijke afzonderlijke toetsing van het MER bij ruimtelijke plannen bezwaarlijk is. Een dergelijke extra toetsing doorbreekt de evenwichtige belangenafweging in de ruimtelijke ordening; bovendien is bij de opstelling van ruimtelijke plannen via overleg, inspraak en bezwaarschriftenprocedures de toetsing op kwaliteit en volledigheid voldoende verzekerd. Is er thans sprake van een achterstandssituatie waar het de milieu-informatie betreft, bij de invoering van de toetsing krijgt het milieu-aspect relatief een te zwaar accent. Wij zien echter in dat de toetsing in sommige gevallen van waarde kan zijn. Wij denken daarbij aan grootschalige projecten, die ingrijpende gevolgen kunnen hebben voor het milieu. Wij komen dan uit bij het oorspronkelijke voorstel van de regering.

- Milieunormen in bestemmingsplannen

Het pleidooi dat in de ruimtelijke ordening de toevoer van systematische milieu-informatie moet worden bevorderd, in de vorm van de m.e.r., leidt er onzes inziens toe dat op grond daarvan criteria moeten kunnen worden gehanteerd ter bepaling van de toelaatbaarheid van (bedrijfs)activiteiten in een bepaald gebied. Op die wijze kan het voeren van een preventief milieubeleid via de ruimtelijke planning gestalte krijgen. Op grond van de m.e.r. zal althans in grote lijnen kunnen worden vastgesteld welke bestemmingen in een gebied onaanvaardbaar zijn en hoe de locatiekeuze van verschillende activiteiten de beste bescherming van het milieu garandeert. Wij menen dat het systeem van zonering door middel van de toevoeging van de staat van inrichtingen aan het bestemmingsplan hierop aansluit.

Daarnaast vinden wij het zinvol indien in de bestemmingsplannen ook milieu-kwaliteitsnormen worden opgenomen, waaraan de afgifte van bouw- en aanlegvergunningen kan worden getoetst. De landelijke basisnormen mogen beslist niet overschreden worden. Het is daarbij dan ook heel goed mogelijk en zelfs waarschijnlijk dat de normen die in het plan worden opgenomen landelijk of regionaal bepaald zijn. De schaal van een bestemmingsplan is in het algemeen te klein om daarvoor afzonderlijke normen op te stellen. Het gaat er ons dus om bij de ruimtelijke belangenafweging een toetsing aan milieukwaliteitsnormen mogelijk te maken.

- Afstemming van ruimtelijke en milieuhygiënische planning

Thans ontwikkelt zich naast de ruimtelijke planning een zelfstandig systeem van

¹ T.K. 1978-1979, 15715, nr. 1 e.v.

milieuhygiënische beleidsplanning op rijks-, provinciaal en gemeentelijk niveau. Het ligt in de bedoeling hierover in de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne een aantal bepalingen op te nemen. Daarbij zal de verhouding tot de ruimtelijke planning moeten worden vastgesteld.

Duidelijk zal zijn dat in de milieubeleidsplannen uitvoeriger en diepgaander kan worden ingegaan op het behoud en de ontwikkeling van de kwaliteit van het milieu in een bepaald gebied. Naarmate de schaal waarop de milieuhygiënische planning plaats vindt kleiner wordt, zal de geografische toespitsing groter worden en zal de samenhang met de ruimtelijke plannen groter moeten zijn. Zo zullen op rijksniveau het ruimtelijke beleid en het milieuhygiënisch beleidsplan op elkaar afgestemd moeten zijn. Op provinciaal niveau moet de samenhang verder gaan. De plannen kunnen zoveel mogelijk gelijktijdig worden ontwikkeld en zelfs geïntegreerd worden. Op gemeentelijk niveau zou een dergelijke integratie tussen structuurplan en milieubeleidsplan wenselijk zijn.

– Coördinatie vergunningverlening

Afgezien van de vraag of de milieuhygiënische normen nu al dan niet via het veld van de ruimtelijke ordening moeten worden gehandhaafd is het van groot belang dat op de kortst mogelijke termijn afstemming van de procedures van de vergunningverlening plaatsvindt wat betreft de bouw- en aanlegvergunning en de vergunningverlening op grond van de milieuhygiënische wetgeving, in het bijzonder de Hinderwetvergunning. Een aanzet daartoe lijkt te worden gegeven in art. 2 lid 4 van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne, waarin Gedeputeerde Staten in het kader van een gecoördineerde behandeling van aanvragen van milieuvergunningen de mogelijkheid wordt gegeven ter wille van een goede besluitvorming ook andere beschikkingen bij deze coördinatie te betrekken. Naar onze mening zal op korte termijn een volledige parallelschakeling van procedures tot stand moeten komen, dat wil zeggen: de vergunningaanvragen worden gelijktijdig in behandeling genomen, de termijnen voor de bezwaar- en beroepsprocedures worden op elkaar afgestemd en de eindbeslissingen op beide aanvragen worden op hetzelfde moment genomen.

IV.3. Volkshuisvesting

a. Inleiding

Het volkshuisvestingsbeleid heeft tot doel om een ieder die daar gezien zijn behoefte voor in aanmerking komt, tegen aanvaardbare kosten huisvesting te bieden. Volkshuisvesting is gezien deze doelstelling zowel inrichtings- als beheersbeleid en heeft als zodanig een onlosmakelijke band met de ruimtelijke ordening. De bouw van een complex woningen vindt immers vaak plaats als onderdeel van een uitwerkingsplan ex artikel 11 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Wanneer vervolgens na voltooiing de beheersfase aanvangt, moet dit beheer voor wat de ruimtelijke aspecten betreft binnen de randvoorwaarden en voorschriften van het bestemmingsplan uitgevoerd worden. Uiteraard is geen sprake van een éenzijdige relatie tussen bestemming, inrichting en beheer, maar beïnvloeden de onderscheidene acti-

viteiten elkaar wederzijds. Heel duidelijk manifesteert zich dit in de verhouding tussen woonruimteverdelingsbeleid (beheer) en bouwprogrammering/bestemming en inrichting.

Is volkshuisvestingsbeleid dus inrichtings- en beheersbeleid, daarnaast is het ook sectorbeleid. Als sector manifesteert de volkshuisvesting zich als aspectbeleid dat binnen de ruimtelijke ordening tezamen met andere sectoren gecoördineerd dient te worden. Anders gezegd: de uit het volkshuisvestingsbeleid voortvloeiende ruimtelijke claims worden binnen de ruimtelijke ordening tegen andere sectorclaims afgewogen.

b. Onvoldoende aansluiting tussen ruimtelijke ordening en volkshuisvesting

Idealiter is er geen wrijving tussen facet- en sectorbeleid. Wanneer beide beleidsterreinen op planmatige en procesmatige leest zijn geschoeid kan de coördinatie zonder afstemmingsproblemen verlopen. Zeker bij de ruimtelijke ordening en volkshuisvesting die in één ministerie zijn ondergebracht, mag verwacht worden, dat de afstemming soepel kan plaatsvinden.

De praktijk leert echter anders. Keer op keer blijken, zowel op landelijk als op regionaal niveau beide beleidsterreinen elkaar niet te verstaan. Er vindt planologische besluitvorming plaats zonder dat over claims en inrichtings- en beheersmaatregelen vanuit de volkshuisvesting duidelijkheid is. Het is zonneklaar dat op die manier ruimtelijke plannen op drijfzand rusten, omdat die duidelijkheid achteraf bijstelling van ruimtelijke planning vereist. Anderzijds loopt de planologische besluitvorming vaak ook achter bij min of meer vaste plannen binnen de volkshuisvesting. De gevolgen van deze onvoldoende aansluiting tussen het ruimtelijke ordeningsfacet en de volkshuisvestingssector kunnen globaal in twee categorieën worden ondergebracht:

– Terwille van de noodzakelijke besluitvorming over de woningbouw, wordt op ruimtelijke plannen vooruitgelopen. Als gevolg hiervan wordt aan de ruimtelijke besluitvorming afbreuk gedaan, omdat de coördinerende taak en de ruimtelijke belangenafweging niet of in onvoldoende mate kan plaatsvinden. Ook de rechtsbescherming van de burger komt hierdoor in gevaar, omdat de hem daarvoor ten dienste staande rechtsmiddelen niet tijdig kunnen worden aangewend.

– Eveneens wordt afbreuk gedaan aan de doelstellingen en beleidsprogramma's van de volkshuisvesting, omdat door het vaak langdurig proces dat met ruimtelijke besluitvorming is gemoeid de realisatie van het volkshuisvestingsbeleid vertraagd en uitgesteld wordt. Heroverweging van de woningbouwprogramma's en stedenbouwkundige planning is dan weer nodig, zodat zich menigmaal het geval voordoet van op elkaar volgende bijstellingen en planwijzigingen, een en ander ten nadele van zowel de volkshuisvesting als de ruimtelijke ordening.

c. Oorzaken

Wat nu zijn de oorzaken die ten grondslag liggen aan de wrijvingen tussen beide terreinen?

Allereerst moet gewezen worden op de omstandigheid dat een planningskader in de volkshuisvesting en in het bijzonder ten aanzien van de woningbouw ontbreekt. Jaarlijks worden de woningbouwprogramma's, afhankelijk van de in dat jaar beschikbare financiële middelen, vastgesteld. Onderzoek naar de differentiatie van de

woningbehoefte per regio ligt aan dat woningbouwprogramma nauwelijks ten grondslag. Eveneens blijven meerjarenplanningen waarin verband wordt gelegd tussen woningbehoefte, woonruimteverdeling en woningbouwprogramma's nagenoeg achterwege. Als gevolg daarvan wordt, zonder zicht te hebben op de bredere verbanden en het toekomstperspectief, jaarlijks een woningbouwprogramma vastgesteld als produkt van – vaak kortzichtige – politieke touwtrekkerij. Hoewel de eerste aanzetten tot planmatig beleid vorm beginnen te krijgen, doet de afwezigheid van een inrichtingsplanning binnen de volkshuisvesting zowel aan de volkshuisvesting als aan de ruimtelijke ordening wezenlijk afbreuk.

Een andere belangrijke oorzaak vormt het feit dat de ruimtelijke besluitvorming gedecentraliseerd plaatsvindt, terwijl in de volkshuisvesting zowel de programbepaling als de bepaling van uitvoeringseisen en -mogelijkheden centraal worden geregeld. Hoewel de Woningwet in wezen net als de Wet op de Ruimtelijke Ordening een gedecentraliseerd karakter heeft, vindt als gevolg van het tekort aan financierings- en investeringsmiddelen en de vaak onduidelijke en gecompliceerde (pseudo)-wetgeving, besluitvorming over de realisering van woningbouw centraal plaats.

Omdat enerzijds planning en uitvoering en anderzijds de besluitvorming op verschillende niveaus geschiedt, kan van planmatige realisering van woningbouw vaak geen sprake zijn. Ook de coördinerende verantwoordelijkheid van de ruimtelijke ordening komt daardoor sterk in het nauw.

Als derde punt kan genoemd worden het gebrek aan flexibiliteit in de langdurige besluitvormingsprocedures binnen de ruimtelijke ordening. Is eenmaal vastgesteld dat er dringende behoefte aan woningbouw is – hoewel ook het ad hoc karakter van het volkshuisvestingsbeleid zich zoals gesteld wrekt – dan vergt het veelal zeer lange tijd om deze behoefte als ruimtelijke claim in de structuur- en bestemmingsplannen vastgesteld te krijgen. Uiteraard mag de noodzaak van ruimtelijke belangenafweging niet ontkend worden, anderzijds kan het echter niet zo zijn dat dergelijke procedures jaren in beslag nemen.

Vervolgens kan het gebrek aan uitvoeringsinstrumentarium ten behoeve van de volkshuisvesting worden genoemd. Wordt in een bestemmingsplan de claim ten behoeve van de woningbouw opgenomen, dan zijn de problemen nog niet van de baan. De verwerving van de gronden is eveneens een langdurige geschiedenis. Onteigening vindt vrijwel uitsluitend plaats ter uitvoering van een goedgekeurd bestemmingsplan; de procedures zijn lang.

Het voorkeursrecht voor gemeenten kan inmiddels worden gehanteerd, hetgeen een verbetering kan betekenen; de effecten hiervan in de praktijk moeten nog worden afgewacht.

d. Structuurschema Volkshuisvesting

De eerste aanzet tot een planningsgericht volkshuisvestingsbeleid is neergelegd in het Structuurschema Volkshuisvesting (SVH)¹. In het kader van de procedure voor de planologische kernbeslissingen is in april 1981 de regeringsbeslissing (deel *d*) op dit structuurschema verschenen. Hoewel deze regeringsbeslissing deels aan de kritiek op het structuurschema (deel *a*) zoals deze in de inspraakronde werd aangedragen

¹ Structuurschema Volkshuisvesting, T.K. 1980-1981, 14435, nr. 8 (regeringsbeslissing).

is tegemoet gekomen, zijn niettemin de wrijvingspunten zoals deze onder *c* in grote lijnen zijn genoemd, ook met de regeringsbeslissing niet ondervangen.

Het regeringsvoornemen zowel als de regeringsbeslissing op dit structuurschema onderkennen beide de relatie met de ruimtelijke ordening. Het regeringsvoornemen (deel *a*) zegt hierover dat de bijzondere band tussen de Verstedelijkingsnota en het SVH gekwalificeerd kan worden als twee elkaar aanvullende nota's die niet los van elkaar kunnen worden gezien. De regeringsbeslissing gaat zelf nog verder en beschouwt het SVH als een complement op de Derde Nota over de Ruimtelijke Ordening!

Het SVH heeft, ondanks het feit dat de uiteindelijke regeringsbeslissing een aantal bezwaren heeft ondervangen, een wat eigenaardig karakter. Een structuurschema, als schakel tussen facet- en sectorbeleid dient in grote lijnen de volgende elementen te bevatten:

- een analyse en uiteenzetting van de beleidsvormende condities, beleidskeuzen en beleidsdoelstellingen binnen de sector;
- de zichtbaar gemaakte ruimtelijke betekenis en ruimtelijke beslagmogelijkheden van het sectorbeleid;
- een indicatieve plaatsduiding van de te realiseren voorzieningen en een fasering van hun totstandkoming.

Enerzijds schiet het SVH, wat betreft de analyse en een uiteenzetting omtrent een toekomstgericht volkshuisvestingsbeleid, tekort. Het bevat niet veel meer dan een opsomming van reeds bekende knelpunten, tendenties en bestaand beleid die, zoals ook bekend is, in hun onderlinge samenhang de woningnood onvoldoende de baas kunnen. Anderzijds blijft een doorwrochte en samenhangende conceptie ten aanzien van het ruimtelijk beslag van de woningbouw, de regionale differentiatie in benodigde bouwlocaties, een visie op de regionale samenhang tussen stadsvernieuwing-beleid en groeikernen- en groeistedenbeleid en de daaruit voortvloeiende ruimtelijke gevolgen enz. achterwege. Ook de regeringsbeslissing verandert aan dit feilen van het SVH weinig fundamenteels. Zoals gezegd worden hier en daar wel aanzetten geleverd om aan de omvangrijke kritiek tegemoet te komen, doch dit neemt niet weg dat van een ruimtelijk vertaalde visie op de omvangrijke volkshuisvestingsproblematiek geen sprake is.

Het vormt een kwalijke zaak dat de elementen, die het SVH tot een structuurschema bestempelen, onvoldoende uit de verf komen. Terecht merkt de Raro in zijn advies over het SVH (deel *c*) dan ook op dat het aan de ene kant ontbreekt aan een sectorplan en aan de andere kant het SVH van de schakelfunctie naar de ruimtelijke ordening onvoldoende blijkt geeft.

Zoals gezegd spreekt het SVH over de relatie tot de volkshuisvesting in termen van aanvullend en samenhangend. Het SVH baseert zich op belangrijke punten (analyse, beleidskeuzen) dan ook op de Verstedelijkingsnota en voegt hier weinig substantieels aan toe. Voor de regeringsbeslissing geldt hetzelfde. In de optiek, dat het ruimtelijk facetbeleid sectorale belangen afweegt, mag dit een gebrek heten, omdat de facetwerkzaamheid slechts dan optimaal kan plaatshebben, indien de sectoren voldoende inhoudelijk en ruimtelijk geoperationaliseerd zijn. Is hiervan geen sprake, dan zal

het facetbeleid steeds opnieuw voor verrassingen komen te staan. Juist een structuurschema, eventueel gebaseerd op een sectorplan of structuurvisie dient, veel sterker dan een facetnota als de Verstedelijkingsnota, een verdergaande analyse van en samenhang tussen deel-problematieken en de maatschappelijke condities waarbinnen het te voeren beleid zich dient te bewegen, te bevatten. Een verwijzing naar de Verstedelijkingsnota op beleidsbepalende elementen kan dan ook enkel gerechtvaardigd worden door het besef, dat door het ontbreken van een planningskader voor de volkshuisvesting, de ruimtelijke ordening noodgedwongen een deel van het planmatig volkshuisvestingsbeleid heeft geabsorbeerd.

Een dergelijke noodgedwongen verwijzing zal echter slechts van tijdelijke aard kunnen zijn; tijdelijk voor zover en zolang het volkshuisvestings'spoor' nog onvoldoende is ontwikkeld en gefundeerd. In ieder geval kan het niet een blijvende afhankelijkheid zijn zoals de regeringsbeslissing wil doen voorkomen, waar gesteld wordt dat de Derde Nota over de Ruimtelijke Ordening het kader vormt waarbinnen dit structuurschema een uitwerking geeft. Een dergelijke stellingname miskent immers de 'tweesporigheid' van de besluitvorming ten aanzien van bestemming en inrichting en de zelfstandige inbreng die aan beide sporen (facet en sector) in dit model moet worden toegekend.

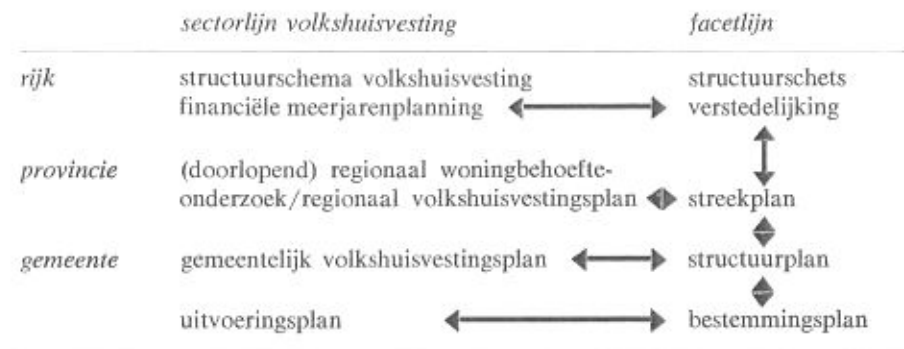
e. Oplossingsrichtingen

Hoe kunnen de coördinatieproblemen tussen de ruimtelijke ordening en de volkshuisvesting worden opgelost?

Wat de beleidsplanning binnen de volkshuisvesting betreft, onlangs is, naast het boven besproken structuurschema volkshuisvesting, een financieel meerjarenplan voor de woningbouw aan de vaste Kamercommissie voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening overgelegd. Hoewel de hardheidsgraad van een dergelijk meerjarenplan betwijfeld moet worden, gezien het feit dat deze planning geen onderdeel uitmaakt van een samenhangend beleid, moet deze aanzet positief worden gewaardeerd als weer een stap in de goede richting. Wil echter een gefundeerde planning van het gehele volkshuisvestingsbeleid tot stand kunnen komen, dan zullen alle terreinen aan grondige herziening onderworpen moeten worden, zowel wat de grondslagen betreft als wat betreft de verbanden tussen de deelterreinen (bouwprogrammering, contingering in verband met regionaal woningbehoefte-onderzoek, woonruimteverdeling, financierings- en begrotingsbeleid, subsidiebeleid etc.).

Een planningskader voor de volkshuisvesting is onmisbaar voor de coördinerende taak van de ruimtelijke ordening. Dit planningskader zal gevonden moeten worden in een gedecentraliseerd planningsstelsel dat op uitvoeringsniveau uitmondt in een gemeentelijk volkshuisvestingsplan. Op het ogenblik is het beraad over decentralisatie gaande. Bij de uiteindelijke uitkomst hiervan zal gewaarborgd dienen te zijn dat het gedecentraliseerde planningskader nauw aansluit bij de besluitvormingsprocedures van de ruimtelijke ordening. Centraal zal daarbij de coördinerende taak van een provinciaal volkshuisvestingsplan moeten staan, parallel aan het grotere gewicht dat binnen de ruimtelijke ordening aan het streekplan dient te worden toegekend. Omdat de besluitvormingsprocedures binnen de ruimtelijke ordening langs het tweesporen-model van facet en sector lopen, zal voor de zo noodzakelijke coördinatie

tussen beide beleidsterreinen een gedecentraliseerde planvorming binnen de volkshuisvesting hierbij nauw dienen aan te sluiten.



Van veel belang is verder een zodanige herziening van de besluitvormingsprocedures binnen de ruimtelijke ordening, dat meer flexibiliteit gewaarborgd wordt. In hoofdstuk VI wordt hier uitvoerig bij stilgestaan.

IV.4. Landbouw, natuur- en landschapsbehoud, openluchtrecreatie

In het voorgaande is meermalen het belang benadrukt van het behoud van de landelijke gebieden, als open ruimten en als tegenhanger van de verstedelijkte gebieden van ons land. Van oorsprong was het onderscheid tussen stad en land duidelijk aanwezig. De grenzen waren scherp getrokken: het platteland met natuurgebieden, bossen, dorpen, land- en tuinbouw; de stad met dichtaaneengesloten bebouwing, voorzieningen en industriële werkgelegenheid.

Nu is het onderscheid veel minder duidelijk. Dorpen op het platteland zijn overspoeld met bewoners uit de stad, wegen en hoogspanningsleidingen doorkruisen de groene ruimten, weide-winkels en industrieterreinen verrijzen. Recreatieterreinen en campings worden aangelegd voor de vrijetijdsbesteding. Op de landelijke gebieden worden nu veel meer aanspraken gedaan dan in het verleden. Dat roept spanningen op. Hoe moet de ruimte in de landelijke gebieden worden toegedeeld, zodat al de functies tot hun recht komen en de ruimtelijke verscheidenheid bewaard blijft?

In de Nota Landelijke Gebieden (Derde Nota Ruimtelijke Ordening, deel 3) wordt gesproken over scheiding en verweving van functies en wordt in algemene zin ingegaan op de betekenis van het landelijke gebied. Meer gespecificeerd wordt het beleid in drie vrij recent uitgebrachte structuurschema's, waarin de belangrijkste functies van de landelijke gebieden aan de orde komen:

- structuurschema voor de Landinrichting ¹
- structuurschema Natuur- en Landschapsbehoud ²

¹ T.K. 1980-1981, 16600, nrs 1-2 (deel a.: beleidsvoornemen)

² T.K. 1980-1981, 16820, nrs 1-2 (idem)

- structuurschema Openluchtrecreatie¹,

Het structuurschema *Landinrichting* formuleert als hoofddoelstelling van het nationaal landinrichtingsbeleid: 'het inrichten van delen van het landelijke gebied overeenkomstig de daaraan toegekende functies en hun onderlinge samenhang op een zodanige wijze, dat de maatschappelijke betekenis van dat gebied zo goed mogelijk tot zijn recht kan komen'.

Als hoofdlijnen van het beleid worden genoemd:

- met betrekking tot de land- en tuinbouw zal bij landinrichting het accent worden gelegd op het opheffen of verminderen van regionale inkomensachterstanden en de verbetering van de werkomstandigheden;
- met betrekking tot het leveren van een bijdrage aan het verstedelijkingsbeleid legt de regering het accent op de gebieden binnen de stedelijke invloedssfeer en in het bijzonder op de verwezenlijking van de randstad-groenstructuur en de handhaving van bufferzones aangegeven in de Verstedelijkingsnota;
- met betrekking tot waarden van natuur en landschap in het landelijk gebied zal het accent worden gelegd op verbetering van de kwaliteit van het landschap en het leveren van een bijdrage aan veiligstelling van natuurgebieden en waardevolle cultuurlandschappen en het scheppen van voorwaarden voor een doelmatig beheer;
- in het kader van de verbetering van de woon- en leefomstandigheden in het landelijk gebied zal een accent worden gegeven aan een doelmatige en veilige ontsluiting van het landelijk gebied in overeenstemming met de functies van dat gebied.

Concreet wordt in de pkb het streven erop gericht circa 40.000 hectare per jaar integrale landinrichting in uitvoering te nemen. Op een bij de pkb gevoegde kaart zijn limitatief de gebieden aangegeven die voor herinrichting of ruilverkaveling in aanmerking moeten komen. Belangrijk is te vermelden dat aan dit structuurschema in de Landinrichtingswet een wettelijke basis wordt gegeven (art. 6, lid 2).

Het structuurschema *Natuur- en Landschapsbehoud* heeft als hoofddoelstelling: 'het binnen het totaal van het maatschappelijk kader bevorderen van zodanige voorwaarden en omstandigheden dat:

- de natuurlijke en cultuurhistorische verscheidenheid in het landelijk gebied en de verschijningsvorm daarvan wordt in stand gehouden, hersteld of ontwikkeld;
 - natuurwaarden, cultuurhistorische waarden en daarmee verband houdende waarden in de sfeer van de menselijke beleving met inachtneming van hun onderlinge samenhang, worden gehandhaafd, hersteld of ontwikkeld;
- een en ander mede met het doel bij te dragen aan het welzijn en de ontplooiing van individuen en groepen uit de samenleving.'

Het beleid met betrekking tot natuur- en landschapsbehoud zal gestalte worden gegeven langs drie elkaar aanvullende hoofdlijnen:

¹ T.K. 1980-1981, 16700, nrs 1-2 (deel a.: beleidsvoornemen)

- het accent wordt gelegd op de instandhouding en zo mogelijk versterking van bestaande natuur- en landschapswaarden;

– waar dat mogelijk is wordt gestreefd naar de ontwikkeling van natuurwaarden en het herstel van landschapswaarden;

- beide lijnen worden ondersteund door het zodanig beïnvloeden van gedrag patronen, dat minder negatieve effecten op het natuurlijk milieu en het landschap optreden.

Op de bij het structuurschema behorende kaart zijn limitatief aangegeven de grote eenheden natuurgebieden en grote landschapseenheden.

Het structuurschema *Openluchtrecreatie* heeft als hoofddoelstelling: 'het binnen het kader van het totale overheidsbeleid verzekeren van een verscheidenheid aan ruimtelijke mogelijkheden voor openluchtrecreatie die tegemoet komt aan de voorkeuren van groepen en individuen, opdat in beginsel alle categorieën van de bevolking kunnen deelnemen op een zodanige wijze dat een zo groot mogelijke bijdrage wordt geleverd aan:

- het tot stand brengen van de zowel kwantitatief als kwalitatief gewenste ruimtelijke en ecologische omstandigheden;
- de gewenste sociaal-culturele ontwikkeling en zelfontplooiing van individuen en bevolkingsgroepen;
- de gewenste economische ontwikkeling en het beperken van de maatschappelijke kosten.'

Als hoofdlijnen van beleid worden genoemd:

Het ruimtelijke beleid ten aanzien van de openluchtrecreatie is gericht op het verminderen van de spanning tussen de vraag naar en het aanbod van mogelijkheden voor openluchtrecreatie, waarbij

- de ruimtelijke mogelijkheden voor de dagrecreatie bij voorkeur dienen gevonden te worden binnen de stadsgewesten;

– de realisering van de ruimtelijke voorzieningen voor de verblijfsrecreatie gespreid over het land zal plaatsvinden, waarbij de vaste standplaatsen zoveel mogelijk binnen de 'eigen' stedelijke invloedssfeer ingepast moeten worden.

De regering acht voor de dagrecreatie een uitbreiding met circa 28.000 hectare recreatiegebied gedurende de looptijd van het structuurschema (tot 2005) wenselijk. 18.000 hectare daarvan moet in de periode tot 1995 worden gerealiseerd. Voor de verblijfsrecreatie moet tot 1995 nog in circa 1800 hectare extra ruimte worden voorzien. Voor wat de watersport betreft wordt gedacht aan een toename van het aantal ligplaatsen tot 1995 met 35.000 tot 40.000. Tevens worden een aantal gebieden aangewezen die in aanmerking komen voor de status van nationaal landschap. Ook deze in het Structuurschema Openluchtrecreatie gegeven getallen zijn limitatief van karakter.

Wat betekenen deze structuurschema's nu voor de landelijke gebieden?

In de eerste plaats achten wij het een goede ontwikkeling dat in alle structuursche-

ma's een opsomming wordt gegeven van gebieden die ofwel voor landinrichting in aanmerking komen of als natuurgebied of landschapseenheid moeten worden aangemerkt, ofwel ruimte moeten bieden voor de openlucht recreatie.

In de tweede plaats hechten wij grote betekenis aan het streven naar de totstandkoming van de *randstad-groenstructuur* en de handhaving van de bufferzones, waarin zowel land- en tuinbouw, bos- en landschapsbouw, openlucht recreatie en natuur- en landschapsbehoud een plaats krijgen en waardoor extra rijksbijdragen zullen worden verstrekt.

Tenslotte moet worden opgemerkt dat het vrijwel gelijktijdig uitbrengen van de drie structuurschema's nog eens de gelijkwaardigheid van deze functies voor het landelijk gebied onderstreept. Hoewel de situatie per landsdeel verschilt, kan in algemene zin worden gesteld dat met name wat betreft het natuur- en landschapsbehoud het van het grootste belang is dat hieraan meer gewicht wordt toegekend dan jarenlang het geval is geweest bij bestemming, inrichting en beheer van de landelijke gebieden.

Hoe moet dat beleid met betrekking tot de landelijke gebieden verwezenlijkt worden? Wij moeten hier uitdrukkelijk vaststellen dat met de totstandkoming van deze structuurschema's de problematiek nog geenszins is opgelost. Het vraagstuk van de landelijke gebieden wordt gevormd door de noodzaak van *integratie* van de functies van land- en tuinbouw, natuur en landschap en recreatie. In welke mate de functies samen kunnen gaan of juist uitdrukkelijk moeten worden gescheiden is een afweging die niet op landelijke schaal, maar op streekplan- en bestemmingsplanniveau moet plaatsvinden. In dit verband wordt wel gesproken over de *verweving*, respectievelijk *scheiding van functies*. Hoe kleiner de schaal, hoe minder mogelijkheden er zijn om landbouw, natuur- en landschapsbehoud en openlucht recreatie te verweven. Zo hangt de recreatieve functie van een landbouwbedrijf sterk af van de aard van het bedrijf ('kamperen bij de boer'). Bepaalde vormen van openlucht recreatie, zoals extensieve dagrecreatie (wandelen, fietsen) zijn zeer vaak goed verenigbaar met de beide andere functies. Zelfs per seizoen kunnen er verschillen zijn in de verwevingsmogelijkheden.

In de drie structuurschema's wordt voor deze afweging dan ook steeds verwezen naar met name het provinciale niveau. Dit komt tevens tot uitdrukking in de keuze van het instrumentarium. Op provinciaal niveau zal in veel gevallen de keuze moeten worden gedaan tussen herinrichting of ruilverkaveling of het volgen van de planningsprocedure openlucht recreatie. In de structuurschema's kan slechts in globale termen worden aangeduid in welke gevallen welk instrumentarium kan worden gehanteerd. Zo zal de toepassing van de planningsprocedure openlucht recreatie de voorkeur verdienen wanneer recreatieve voorzieningen zelfstandig kunnen worden gerealiseerd, dat wil zeggen zonder dat van grote verwevenheid met inrichtingsmaatregelen voor andere functies in hetzelfde gebied sprake is.

Ook zal de realisering van het in de structuurschema's voorgestelde beleid in hoge mate afhankelijk zijn van de financiële prioriteitstelling van provincies en gemeenten. De financiering van bijvoorbeeld voorzieningen voor dagrecreatie moet grotendeels door de lagere overheden plaatsvinden.

De structuurschema's bieden een goede basis voor een evenwichtig beleid ten aanzien van de landelijke gebieden. De totstandkoming van een goed instrumentarium in

de vorm van de Landinrichtingswet is dringend noodzakelijk. (Zie daaromtrent onder meer hoofdstuk VI.6.b.). Veel zal echter in de komende jaren afhangen van de initiatieven en prioriteitstelling van provincies en gemeenten met betrekking tot de landelijke gebieden.

IV.5. Verkeers- en vervoerbeleid

a. Verbetering van de coördinatie

Het verkeers- en vervoerbeleid heeft tot doel het tegemoetkomen aan de vraag naar vervoer van personen en goederen. Als zodanig heeft het verkeers- en vervoerbeleid een directe band met de ruimtelijke ordening. Immers, het tegemoetkomen aan de vraag naar vervoer vergt het bestemmen van ruimte voor de aanleg van wegen en railverbindingen en het verwezenlijken van voorzieningen voor het openbaar vervoer. De relatie is echter ook omkeerbaar. De indeling van de ruimte volgens een bepaald verstedelijkingspatroon zal een daarmee samenhangende behoefte aan verplaatsingen oproepen.

In hoofdstuk III hebben we gezien dat het voldoen aan de vraag naar vervoer zonder meer, bezwaren heeft opgeroepen. Vooral het sterk toegenomen personenvervoer per auto roept negatieve effecten op. In het beleid van de rijksoverheid is dan ook als randvoorwaarde opgenomen dat het tegemoetkomen aan de vraag naar vervoer uitsluitend dient plaats te vinden voorzover de bijdrage aan het welzijn van de gemeenschap positief is¹. Dat wil zeggen dat rekening moet worden gehouden met randvoorwaarden die voortvloeien uit de zorg voor:

- de ruimtelijke structuur, landbouw, natuur en landschap;
- de verkeersveiligheid;
- het milieu;
- de sociaal-culturele en sociaal-economische ontwikkeling;
- het grondstoffenbeheer;
- verantwoord beslag op de totale overheidsmiddelen.

Voor het verkeers- en vervoerbeleid is de ruimtelijke ordening derhalve één van de randvoorwaarden. Gezien de nauwe verwevenheid tussen de ruimtelijke ordening en het verkeers- en vervoerbeleid, zal er een onderlinge en tijdige coördinatie moeten zijn tussen de beide beleidsterreinen. De gewenste infrastructuur en voorzieningen zullen tot uitdrukking moeten komen in de ruimtelijke plannen op de verschillende niveaus en het gekozen verstedelijkingspatroon zal de verplaatsingsbehoefte zo beperkt mogelijk moeten houden.

De afgelopen jaren is duidelijk zichtbaar geworden dat aan de onderlinge afstemming van de beide beleidsvelden nogal wat ontbreekt. Met name bij de aanleg van nieuwe infrastructuur blijkt het in de praktijk vrijwel onmogelijk deze ruimtelijke claims tijdig in de streek- en bestemmingsplannen vast te leggen. Een jarenlange

¹ Pkb inzake het Structuurschema Verkeer en Vervoer, T.K. 1980-1981, 14390, nr. 280.

onzekerheid over het al dan niet doorgaan van bijvoorbeeld de rijksweg bij Amelisseweerd is daarvan een voorbeeld. Een ander voorbeeld is de Schiphol-spoorlijn bij Warmond. Het gedecentraliseerde besluitvormingsstelsel van de ruimtelijke ordening sluit niet aan op de besluitvorming in het sectorale verkeers- en vervoerbeleid.

De oorzaak van deze slechte aansluiting moet in de eerste plaats gezocht worden in de gebrekkige wetgeving op het gebied van het verkeer en vervoer. Voor de aanleg en het beheer van wegen is er de Wet Uitkering Wegen, een wet die vooral gericht is op de verdeling van financiële middelen. Met betrekking tot het openbaar vervoer is de wetgeving alleen gericht op de economische ordening, terwijl de instandhouding van het openbaar vervoer inmiddels grotendeels afhankelijk is van rijksfinanciering. Deze gebrekkige wetgeving leidt er toe dat de taakuitoefening op het terrein van het verkeer en vervoer door de drie bestuurslagen sterk verbrokken is en dat zodoende onvoldoende aansluiting op het ruimtelijk beleid – zowel wat betreft de aanleg van infrastructuur, als wat betreft de bepaling van het voorzieningenniveau van het openbaar vervoer – kan worden gemaakt. De relatie met de financiële planning blijft hierbij eveneens achter.

Inmiddels is, wat de wetgeving betreft, verbetering te verwachten. Er zal een Planningwet verkeer en vervoer tot stand worden gebracht. In deze wet zal een planningstructuur worden vastgelegd, die het mogelijk maakt dat op elk van de drie bestuursniveaus integrale verkeers- en vervoerplannen worden opgesteld. In deze plannen op de drie niveaus worden alle verkeerssoorten en -aspecten, in hun onderling verband, opgenomen. Ook zullen deze plannen een goede financiële planning mogelijk maken. In eerste instantie betreft dit de coördinatie binnen het verkeers- en vervoerbeleid zelf. Hieraan zal echter moeten worden toegevoegd de zorg voor de coördinatie tussen het verkeers- en vervoerbeleid en de ruimtelijke ordening. Een wettelijke besluitvormingsprocedure voor de tracévaststelling van (rijks)wegen is hiervoor noodzakelijk. Deze besluitvormingsprocedure zal in de Planningwet verkeer en vervoer moeten worden opgenomen, waarbij dan uitdrukkelijk een koppeling wordt gemaakt met de Wet op de Ruimtelijke Ordening.

b. Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV)

Ondanks het ontbreken van een Planningwet verkeer en vervoer, kan worden geconstateerd dat er op rijksniveau een ontwikkeling gaande is in de richting van een meer geïntegreerde planning. Het Structuurschema Verkeer en Vervoer en het Meerjarenplan Personenvervoer vormen goede aanzetten hiervoor.

Met betrekking tot het structuurschema kan het volgende worden opgemerkt. Het SVV geeft de grondslagen voor het verkeers- en vervoerbeleid op lange termijn, in het bijzonder gericht op de ruimtelijke consequenties daarvan. Voorts bevat het structuurschema een net van hoofdwegen en railverbindingen waarvoor de rijksoverheid verantwoordelijkheid draagt en waaraan binnen de periode die het structuurschema bestrijkt (ongeveer 25 jaar) behoefte zal of kan ontstaan. Bij de totstandkoming van het structuurschema is uitgegaan van het ruimtelijk beleid zoals dit is ontwikkeld in de Oriënteringsnota en de Verstedelijkingsnota. Eenmaal in de vijf jaar zal het SVV worden herzien, om afstemming op nieuwe ontwikkelingen mogelijk te maken. Het SVV geeft gezien de opzet, goede mogelijkheden tot coördi-

natie op landelijk niveau tussen het ruimtelijk beleid en het verkeers- en vervoerbeleid.

Bezien we het SVV naar zijn inhoud, dan kan het volgende worden opgemerkt. Het in het structuurschema beschreven beleid is gericht op: 'het waar mogelijk verminderen van de verplaatsingsafstanden, het beperken van het autogebruik waar en wanneer dit teveel hinder geeft en waar nodig het treffen van voorzieningen voor openbaar vervoer en langzaam verkeer'.¹

Bij de totstandkoming van een gewenste ruimtelijke structuur worden als richtlijnen gehanteerd ²:

- a. het tijdig zorgen voor de nodige verkeers- en vervoervoorzieningen op plaatsen waar verstedelijking gewenst geacht wordt, waarbij de ontwikkeling van woon- en werkgebieden en voorzieningencentra zoveel mogelijk aangehaakt wordt bij de bestaande infrastructuur, in het bijzonder bij de infrastructuur van het openbaar vervoer.
- b. het beperken van de verplaatsingsbehoefte door mee te werken aan een adequate afstemming en integratie van gebieden voor wonen, werken en voorzieningen;
- c. een zo zuinig mogelijk ruimtegebruik waarbij eerst overgegaan wordt tot uitbreiding van de infrastructuur als het verkeers- en vervoerstelsel als geheel niet in staat is aan de toenemende verplaatsingsbehoefte op redelijke en verantwoordelijke wijze te voldoen;
- d. een bundeling van infrastructuur in een grofmazig net van hoofdwegen en spoorwegen;
- e. de bevordering van het gebruik van milieuvriendelijke vervoerwijzen met een relatief beperkt ruimtebeslag, zoals fiets en openbaar vervoer;
- f. de voorkeur, die in het algemeen de uitbreiding van bestaande verbindingen verdient boven de aanleg van nieuwe.'

Deze richtlijnen voor het beleid moeten uiteraard worden gezien in samenhang met de overige richtlijnen en benadrukt wordt in het SVV dat de toepassing van deze richtlijnen regionaal en lokaal gedifferentieerd moet plaatsvinden.

Wanneer we deze richtlijnen voor het verkeers- en vervoerbeleid leggen naast de door ons in hoofdstuk III.4 geformuleerde wenselijkheden, dan kan worden geconcludeerd dat tussen beide een grote mate van overeenstemming bestaat. De in dit rapport neergelegde conclusies spelen echter meer in op de actuele ontwikkelingen, zoals de te verwachten verplaatsingen over langere afstand in het woon-werkverkeer. Terecht wordt daaraan de conclusie verbonden dat de voorzieningen voor het openbaar vervoer ter bevordering van de goede ruimtelijke structuur, accent dienen te krijgen. In het Structuurschema wordt deze relatie nog niet gelegd en wordt in mindere mate het accent op het openbaar vervoer gelegd.

¹ Herziane pkb, pag. 21 punt 2.3, T.K. 1980-1981, 14390, nr. 280.

² Herziane pkb, pag. 23 punt 3.3, idem

IV.6. Relatie ruimtelijke ordening - regionaal sociaal-economisch beleid

In het regionaal sociaal-economisch beleid, zoals dat door de rijksoverheid is ontwikkeld was aanvankelijk slechts sprake van het stimuleren van economische activiteiten in achtergebleven regio's met uitsluitend economische middelen. Vanaf het begin van de jaren zeventig is hierin op een vijftal punten wijziging gekomen.

a. Er doet zich een ontwikkeling voor naar een meer *integrale benadering* van de ontwikkeling van de regio. Een eenzijdig accent op het economische aspect doet te kort aan met name de sociaal-culturele en ruimtelijke aspecten die evenzeer de ontwikkeling van de regio bepalen. Het Integraal Structuurplan voor het Noorden des Lands (ISP) en de Perspectievennota Zuid-Limburg (PNL) vormen pogingen hiertoe. Afgewacht zal moeten worden of met deze plannen resultaten kunnen worden geboekt. Een zo integraal mogelijke aanpak is in onze ogen noodzakelijk voor een evenwichtige ontwikkeling van de regio.

b. Meer wordt ingezien dat het regionale beleid zich moet uitstrekken tot *alle regio's*. De Selectieve Investeringsregeling (SIR) werd ingevoerd teneinde de relatief onstuimige ontwikkeling van de regio's in het westen en midden van het land in goede banen te leiden. Door de economische achteruitgang sinds 1973 is de animo daartoe verminderd. Het teruglopen van de economische groei maakt dat in elke regio bijzondere aandacht moet worden geschonken aan het vasthouden van de bestaande werkgelegenheid en het zoeken naar nieuwe ontwikkelingsmogelijkheden voor het bedrijfsleven.

c. Het accent in het regionaal sociaal-economisch beleid richt zich van een algemeen voorwaarden scheppend beleid op een meer *selectief beleid*. De vraagstukken van ruimtelijke ordening, milieu, energie en grondstoffen, maar ook de ontwikkelingskansen van de derde-wereldlanden vragen om een daarop afgestemd beleid. Het nemen van daarop gerichte maatregelen is in de praktijk moeilijk. De te algemene stimuleringsmaatregelen via de Wet Investeringsrekening (WIR) overheersen.

d. In het nationale beleid moet rekening worden gehouden met het *Europees regionaal beleid*. Enerzijds is sprake van onderlinge internationale steunverlening aan de zwakkere regio's, anderzijds mogen nationale steunmaatregelen de internationale concurrentieverhoudingen niet verstoren. Ook het Europese beleid zal moeten worden afgestemd op de ontwikkelingskansen van de derde-wereldlanden (zie c.).

e. In de Nota regionaal sociaal-economisch beleid 1977 wordt overwogen de verantwoordelijkheid voor het regionaal sociaal-economisch beleid, die tot nu toe bij de rijksoverheid is gelegen, voor een deel *over te dragen aan de provincies*. De voor elke regio specifieke eigen problemen en ontwikkelingsmogelijkheden kunnen in onvoldoende mate met globale maatregelen van rijkswege worden aangepakt. Op provinciaal niveau kunnen de gedifferentieerde regionale ontwikkelingen beter worden gevolgd en kan een integrale aanpak plaatsvinden, waarbij de onderlinge afstemming van wonen, werken en recreëren kan plaatsvinden. Dit sluit aan bij het gestelde onder b, te weten dat het beleid zich tot *alle regio's* moet uitstrekken.

Ondanks deze ontwikkelingen is een betere spreiding van de werkgelegenheid helaas onvoldoende dichterbij gebracht. Onzes inziens speelt hierin een belangrijke rol dat

niet tijdig nieuwe ontwikkelingskansen voor de industrie zijn aangepakt. In de jaren zestig, op het hoogtepunt van de economische groei, is te weinig sprake geweest van een breed vernieuwend beleid, dat ten goede zou kunnen komen aan de zwakkere regio's. Daarbij is bovendien nog volstrekt onvoldoende gekeken naar de specifieke situatie van elke regio afzonderlijk. Misschien is te veel volstaan met het nemen van globale steunmaatregelen voor de stimuleringsgebieden. Te weinig is het onderscheid en de samenhang onderkend tussen de traditioneel zwakke regio's, de nieuw bedreigde regio's en de wankelende positie van de grote steden. Onder de huidige omstandigheden is het uiterst moeilijk een spreidingsbeleid door te zetten. Naar onze mening mag dit spreidingsbeleid onder de druk van de omstandigheden echter niet zo maar losgelaten worden.

De hierboven geschetste tendenzen naar een meer gedifferentieerd beleid zullen moeten worden doorgezet om te komen tot een ontwikkeling van een beleid dat recht doet aan de *specifieke* situatie van elke regio afzonderlijk. Daarbij kan aansluiting worden gezocht bij de ontwikkeling op andere terreinen in de regio, opdat een meer integraal beleid kan worden gevoerd. Voor de ruimtelijke ordening is een meer regio-gericht beleid van groot belang. Afstemming van wonen en werken, verplaatsen en recreëren is noodzakelijk voor de leefbaarheid.

Dit pleit voor een wijziging in de verantwoordelijkheidsverdeling met betrekking tot het sociaal-economisch beleid van die elementen waarin de *regionale dimensie* overheerst en een per regio gedifferentieerde aanpak beslissend is voor het welzijn van het beleid. Dit vraagt een *decentralisatie* van een aantal bevoegdheden van het rijk naar de provincie. In de eerste plaats zullen de provincies, wat het sociaal-economisch beleid betreft, beter in staat zijn tot een doeltreffend op de specifieke situatie van de regio gericht beleid. In de tweede plaats zal een betere onderlinge afstemming tussen het ruimtelijk en het sociaal-economisch beleid kunnen plaatsvinden. Het provinciaal ruimtelijk beleid zoals neergelegd in het streekplan is voorwaardescheppend voor het provinciaal sociaal-economisch beleid. De onderlinge afstemming door de provincie van bedrijfsterreinen en infrastructuur op regionale schaal, van de woningbouwlocaties in het streekplan en het voeren van regionaal sociaal-economisch beleid door dezelfde provincie kan leiden tot een meer geïntegreerd beleid, direct gericht op de 'regio-eigen' ontwikkeling. Met het ISP en PNL zijn, zoals reeds is geconstateerd, nog geen spectaculaire resultaten geboekt, maar de intentie om daarmee te komen tot een geïntegreerd beleid juichen wij zeker toe.

Wij willen ook wijzen op de noodzaak van een duidelijker *programming* van het regionale sociaal-economische beleid. Een belangrijk element hiervan kan het provinciaal beleidsplan zijn, en dus ook het daarvoor toekennen van instrumenten aan de provinciale besturen. Maar daarnaast zal er een duidelijke *samenhang* moeten zijn in het economisch beleid van rijk en provincie, provincie en gemeente (afgestemd bestuur).

Voor dit alles is een adequate opzet nodig van de *regionale informatie en overleg-situaties* voor alle bij de versterking van de regio betrokkenen (overheden, bedrijfsleven enz.). Wij denken hierbij aan provinciale bureaus, die tevens handelend kunnen optreden bij het verkrijgen van de benodigde vergunningen. Het bedrijfsleven

moet voor assistentie naar zo'n bureau toe kunnen stappen. Via het beleidsplan en de voorlichting van de bedrijven via het provinciale bureau kan toespitsing plaatsvinden op de mogelijkheden van de regio afzonderlijk en in onderling verband. Die toespitsing wordt duidelijker wanneer de samenwerkende gemeenten in de regio bij de opzet en hantering van de provinciale beleidsplannen zijn en blijven betrokken. Duidelijk zal zijn dat de verantwoordelijkheid voor de regionale sociaal-economische ontwikkelingen niet uitsluitend bij de overheid mag liggen, maar er uitdrukkelijk ruimte moet worden gegeven aan de eigen verantwoordelijkheidsbeleving van de regionale sociale partners. De neiging zal de provincie niet vreemd zijn om juist waar in de ruimtelijke ordening de provincie grote bevoegdheden heeft, ook het regionaal sociaal-economisch beleid geheel aan zich te trekken. De verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven op regionaal niveau mag echter niet worden veronachtzaamd. *Overleg* met werkgevers en werknemers in een representatie van gebundeld bedrijfsleven moet resulteren in een duidelijke inbreng in het provinciale beleidsplan. Dit zowel bij de opzet als bij de uitvoering.

IV.7. Een aantal specifieke beleidsterreinen

7.a. Burgerluchtvaartterreinen

In het Structuurschema Burgerluchtvaartterreinen¹ doet de regering een uitspraak over het naar haar inzicht te voeren beleid op lange termijn inzake het luchtvervoer en -verkeer. Op de voorgrond staan daarbij de ruimtelijke consequenties. Getracht wordt een evenwicht te vinden tussen enerzijds het voldoen aan de vraag van vervoer van personen en goederen en anderzijds het behoud van de gewenste ruimtelijke structuur en het woon- en leefklimaat, met name voor wat betreft de geluidhinder. Dit resulteert in een visie waarin tot het jaar 2000 de bestaande luchtvaartterreinen in de behoefte aan vervoer dienen te voorzien. De capaciteit van Schiphol als enige nationale luchthaven zal daartoe ten volle worden benut. De mogelijkheid tot uitbreiding van accommodaties is aanwezig. Ter beperking van de geluidhinder zal een gedraaide vierde baan worden aangelegd. Voor de periode na het jaar 2000 moet de mogelijkheid worden opgehouden voor de aanleg van een tweede nationale luchthaven in de Markerwaard, indien tot inpoldering zou worden besloten². Ook de kleinere luchthavens zullen, met uitzondering van Zuid-Limburg, niet behoeven te worden uitgebreid.

Buiten het directe ruimtebeslag van de luchtvaartterreinen zelf is voor de ruimtelijke ordening van belang de beperking van het gebruik van gebieden direct rondom de luchtvaartterreinen, waaronder ook de militaire, in verband met de geluidhinder. De geluidhinder in deze zones is van een zodanig niveau dat geluidgevoelige bestemmingen zoals woningbouw er niet kunnen worden gesitueerd. In het ruimtelijk beleid moet met deze zonering derhalve tijdig rekening worden gehouden. Door de wijziging in de Luchtvaartwet is inmiddels een nauwe relatie gelegd tussen deze wet en de Wet op de Ruimtelijke Ordening. De wet omschrijft een procedure

¹ T.K. zitting 1980-1981, 15880, nr. 10-11 (regeringsbeslissing).

² Over ons oordeel daaromtrent zie hoofdstuk III.7.

voor de aanwijzing van nieuwe luchtvaartterreinen en voor het vaststellen van geluidszones rond de bestaande vliegvelden. De omvang van deze zones zal in de komende tijd in Algemene Maatregelen van Bestuur worden vastgelegd. Deze invulling zal nauwlettend in het oog moeten worden gehouden, opdat de zones niet te klein zullen uitvallen en de regeling daarmee sterk aan betekenis zal inboeten.

7.b. Militaire terreinen

In het Structuurschema Militaire terreinen presenteert de regering haar beleidsvoornemen op het gebied van de ruimtelijke behoefte van defensie over een periode van ongeveer 25 jaar. Aan het structuurschema liggen de Derde Nota Ruimtelijke Ordening, de Defensienota 1974 en de Regeringsverklaring 1977 ten grondslag. Centrale doelstelling daarbij is: 'het scheppen van ruimtelijke voorwaarden voor een doeltreffende uitvoering van de krijgsmachttaken die uit het defensiebeleid voortvloeien'.

Tevens moet het ruimtelijk defensiebeleid gericht zijn op:

- een goede ruimtelijke ontwikkeling;
- de kwaliteit van het milieu;
- het bevorderen van sociaal-culturele en economische ontwikkeling;
- een zo klein mogelijk beslag op financiële middelen van de overheid¹.

Op grond van deze doelstellingen worden als belangrijkste beleidsvoornemens geschetst:

- het door herschikking terugbrengen van het ruimtebeslag voor oefenterreinen van ruim 23.000 hectare naar bijna 17.000 hectare;
- handhaving van de huidige 12 militaire vliegvelden, kazernes en opslagplaatsen en de marinehavens Den Helder en Vlissingen;
- ter vermindering van de geluidhinder wordt op de vliegbasis Eindhoven baanverdraaiing uitgevoerd en op de basis Leeuwarden onderzocht;
- indien de Markerwaard zal worden ingepolderd, zal worden bezien of daar een groot oefenterrein van 3000 hectare zal worden ingericht.

Wij achten het in principe een goede zaak dat via herschikking het ruimtebeslag van de militaire oefenterreinen zoveel mogelijk wordt teruggebracht, met name omdat deze terreinen vrijwel altijd in de landelijke gebieden zijn gelegen en als zodanig natuur en landschap kunnen aantasten. In het ruimtelijk defensiebeleid wordt met de belangen van natuur en landschap zoveel mogelijk rekening gehouden en wordt er bovendien naar gestreefd waar mogelijk de terreinen mede ten goede te laten komen aan de recreatie, voorzover de veiligheid door voormalig gebruik dat toelaat. Bij de herschikking van de oefenterreinen zal met deze beide factoren rekening moeten worden gehouden.

Bij herschikking zullen andere natuurgebieden dan tot nu toe voor militair gebruik geschikt worden gemaakt. Afgewogen moet worden of het nieuw in gebruik nemen

¹ T.K. 1980-1981, 16666, nrs 1-2, (beleidsvoornemen).

van deze natuurgebieden met een kleiner ruimtebeslag geen ernstiger gevolgen heeft voor natuur en landschap, dan het in gebruik houden van de oude terreinen. Het opnieuw beplanten van de met zware voertuigen bereden gebieden is niet eenvoudig. Wat het bataljonsoefenterrein (3000 ha) in de Markerwaard betreft merken wij op dat reeds in de Defensienota 1974 is vastgesteld dat een oefenterrein van een dergelijke omvang elders in Nederland niet kan worden gerealiseerd. De aanleg van dit oefenterrein vormt naar onze mening geen zelfstandig argument voor de inpoldering van de Markerwaard.

7.c. Zeehavens

Van het Structuurschema Zeehavens is het beleidsvoornemen van de regering recent gepubliceerd¹. Het structuurschema omvat de ruimtelijke aspecten van het nationale zeehavenbeleid. Het afstemmen van het nationale zeehavenbeleid op de internationale economische ontwikkelingen, het coördineren van de activiteiten van de verschillende zeehavens in ons land onderling en het afstemmen van het zeehavengebied op de regionale economische ontwikkeling is een complexe zaak, die van grote invloed is op de ruimtelijke structuur van ons land. De zeehavens brengen niet alleen een groot direct ruimtebeslag met zich mee, – de infrastructuur van de havengebieden zelf met daarbij behorende industrieterreinen –, maar vergen tevens ruimte voor de infrastructuur van de aan- en afvoer van goederen, voor het woon-werkverkeer en voor woongebieden in de nabije omgeving. Daarom is reeds bij de behandeling van de Oriënteringsnota door de Tweede Kamer door het CDA aangedrongen op de opstelling van dit structuurschema en op een nationaal afgestemd zeehavenbeleid. Het geeft een indicatie op lange termijn van de planologische reserveringen met het oog op eventuele uitbreiding van het zeehaven-areaal en geeft aan waar plannen voor eventuele havenontwikkeling verder buiten beschouwing kunnen blijven. Besluitvorming omtrent de zeehavenontwikkeling ligt voor een groot deel bij de havenbeheerders (havenschappen en gemeenten) en de in deze gebieden werkzame bedrijven. Een goed nationaal zeehavengebied zal moeten steunen op de samenwerking en coördinatie tussen de verschillende havenbeheerders, het bedrijfsleven en de rijksoverheid. De hiertoe ingestelde voorlopige Nationale Havenraad zal in die dringende behoefte moeten voorzien.

7.d. Vaarwegen

'Het vaarwegenbeleid is gericht op een zo goed mogelijke vervulling van de vervoersfunctie van de vaarwegen. Het vaarwegenbeleid dient daarbij afgestemd te zijn op:

- een gewenste economische ontwikkeling;
- een gewenste ruimtelijke ontwikkeling en de gewenste ecologische condities;
- wensen van andere belangen, zoals die betreffende het leefmilieu van de mens, de waterhuishouding, de recreatie en het landschap.'

Aldus deel d (regeringsbeslissing) van het Structuurschema Vaarwegen². Gelijk-

¹ T.K. 1980-1981, 16789, nrs 1-2.

² Structuurschema Vaarwegen, T.K. 1980-1981, nrs. 7-8. (deel d.: regeringsbeslissing).

tijdig met het structuurschema is de zogenaamde Vaarwegennota, waarin het korte en middellange-termijnbeleid voor deze sector is vastgelegd, tot stand gekomen. In de Vaarwegennota worden ook andere aspecten van het beleid behandeld, die geen raakvlakken hebben met het ruimtelijke beleid. In het structuurschema worden limitatief een aantal hoofdvaarwegen aangewezen: vaarverbindingen waaraan nationale betekenis moet worden toegekend. Tevens wordt aangegeven welke verbeteringen aan het hoofdvaarwegennet moeten worden aangebracht zodat dit net zijn functie naar behoren kan blijven vervullen. Voor het aanbrengen van deze verbeteringen geeft het structuurschema besluitvormingsprocedures waarin ook andere belangen dan de verbetering van de bevaarbaarheid een rol kunnen spelen.

Tenslotte geeft het structuurschema aan dat op verschillende gebieden nader onderzoek zal plaatsvinden. Dit betreft zowel de eventuele uitbreiding en verbetering van het vaarwegennet als de gevolgen daarvan voor het milieu en de ruimtelijke ontwikkeling. Bij dit onderzoek zal in het bijzonder aandacht moeten worden besteed aan de gevolgen en ruimtelijke consequenties van het vervoer van gevaarlijke stoffen.

7.e. Waterhuishouding, drink- en industriewatervoorziening

In het Tweede Structuurschema Drink- en industriewatervoorziening¹ wordt het regeringsbeleid inzake de drink- en industriewatervoorziening op lange termijn (tot 2010) gegeven. Als hoofddoelstelling is gekozen: het bevorderen van de drink- en industriewatervoorziening, afgestemd op de behoefte aan water ten dienste van de gezondheid, het welzijn en de welvaart van de samenleving, op een maatschappelijk verantwoorde wijze. Op grond hiervan zijn een aantal richtlijnen geformuleerd als uitgangspunt voor de keuze van locaties voor infrastructurele werken en winningsactiviteiten.

Dit structuurschema vervangt het eerste structuurschema dat in 1974 in procedure werd gebracht. Het eerste structuurschema vertoonde duidelijk een aantal gebreken. Het was gebaseerd op een onjuiste prognose en gaf een overmaat aan ruimtebeslag te zien. Vervanging door een nieuw structuurschema was dan ook noodzakelijk. Gelijktijdig met het structuurschema is de beleidsnota Drink- en industriewatervoorziening, het middellange-termijnplan voor het sectorbeleid, gepubliceerd. Tevens staat hiermede in verband het indicatieve meerjarenprogramma Water '80-'84. Naast de watervoorziening hebben ook aspecten van de waterhuishouding en waterkering raakvlakken met de ruimtelijke ordening. Via waterkering en peilbeheersing wordt gezorgd voor het veilig kunnen wonen in ons land en voor de bruikbaarheid van de bodem en het behoud van natuur en landschap. Tal van infrastructurele werken zijn hiervoor nodig en dienen in de ruimtelijke structuur te worden ingepast. Daarnaast vergt in onze sterk geïndustrialiseerde samenleving de zorg voor de kwaliteit van grond- en oppervlaktewater veel aandacht. Dit zowel ten behoeve van de drinkwaterbereiding, als voor het behoud van goede ecologische condities voor de landbouw en het natuur en landschapsbehoud. Het grondwater moet bovendien bewaard blijven als reserve voor onze toekomstige drinkwatervoorziening. Grote zorgen baart de conditie van het rivierwater (Rijn). Door de vervuiling wordt de wateronttrekking ten behoeve van ons drinkwater in gevaar gebracht. De laatste jaren wordt de

¹ T.K. 1980-1981, 16725, nrs 1-2 (deel a.: beleidsvoornemen).

samenhang tussen het kwantitatieve en kwalitatieve beheer van het water onderkend. Het is daarvoor van het grootste belang dat naast de reeds bestaande wetgeving op dit gebied gekomen wordt tot één wet op de waterhuishouding.

7.f. Energiebeleid

Er bestaat een duidelijke wederzijdse relatie tussen het energie(voorzienings)beleid en de ruimtelijke ordening. Besluiten op het gebied van de ruimtelijke ordening hebben enerzijds invloed op aspecten van de energievoorziening zoals winning, transport en consumptie, terwijl anderzijds energievoorzieningen implicaties hebben voor de ruimtelijke ordening. Deze wederzijdse beïnvloeding vergt ook hier weer een vroegtijdig op elkaar aansluiten van de besluitvorming van de energiesector en de ruimtelijke ordening. In het Structuurschema Electriciteitsvoorziening¹ wordt ingegaan op de vestigingsplaatsen van electriciteitscentrales en de verbindingen. Het Aanvullend Structuurschema Electriciteitsvoorziening² dat handelde over de vestigingsplaatsen van kerncentrales is inmiddels ingetrokken.

Naast de aspecten van de energievoorziening heeft ook het energiebesparingsbeleid een relatie met de ruimtelijke ordening. Het gaat hierbij om het integreren van de besparingsgedachte (bijvoorbeeld door speciale wijze van situeren van bouwlocaties en gebouwen en het structureren van transportsystemen) in de ruimtelijke planning³. Naast onderzoek en studie wordt op verschillende wijzen reeds uitvoering gegeven aan de besparingsgedachte (stadsverwarming).

7.g. Afval

De enorme afvalstroom die wij produceren in de vorm van huishoudelijk afval, autowrakken en andere al dan niet van bedrijven afkomstige (chemische) afvalstoffen doet een grote claim op onze ruimte in de vorm van stortplaatsen en verwerkingsinrichtingen. De omvang van de afvalstroom geeft reden tot grote zorg. Inmiddels is een aantal wetten tot stand gekomen die de afvalverwijdering en -verwerking moeten regelen: Wet chemische afvalstoffen, Afvalstoffenwet; vooruitlopend op de Wet bodembescherming is in voorbereiding de Interimwet bodemsanering. Wat is de relatie tussen deze wetten en de Wet op de Ruimtelijke Ordening? Op grond van de Afvalstoffenwet bijvoorbeeld moet de provincie een plan opstellen, waarin plaatsaanduidingen voor het storten en verwerken van het 'gewone' afval worden gegeven. In de streek- en bestemmingsplannen moeten deze plaatsaanduidingen worden vastgelegd in bestemmingen. Wordt de bestemming niet tijdig in de ruimtelijke plannen opgenomen dan kan in noodsituaties een rechtstreekse aanwijzing door de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening plaatsvinden, zodat het provinciaal afvalstoffenplan alsnog kan worden gerealiseerd. Deze aanwijzingsbevoegdheid loopt dus vooruit op de wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, waarin in algemene zin is voorzien in deze rechtstreekse aanwijzingsbevoegdheid van de minister (zie hoofdstuk VI).

¹ T.K. 1979-1980, 13488, deel d. regeringsbeslissing.

² T.K. 1976-1977, 14363.

³ Rapport 'Energiebesparing en Ruimtelijke Ordening' van de voorlopige Algemene Energierraad en de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening (1981).

De omvang van de afvalproblematiek zoals die zich thans aan ons voordoet, gaat de provinciale schaal te boven en vergt een nationale aanpak met een nationale prioriteitenstelling. Een aantal jaren geleden is al eens de suggestie gedaan een Structuurschema afvalstoffen op te stellen. Onzes inziens verdient deze suggestie thans nadere overweging.

7.h. Ontgrondingen

Bij ontgrondingen gaat het om handelingen waardoor de hoogteligging van een terrein of bodem van een water worden verlaagd. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de winning van oppervlaktedelfstoffen zoals zand, grind en mergel. Deze winning wordt voornamelijk beheerst door de Ontgrondingenwet, op grond waarvan de provincies verordeningen hebben opgesteld.

Het zal duidelijk zijn dat zich tussen de winning van oppervlaktedelfstoffen en het behoud van waardevolle milieugoederen en land- en bosbouwgronden belangen-tegenstellingen voordoen. Wellicht dat in de toekomst door recycling van andere materialen vervangende grondstoffen kunnen worden geproduceerd, zodat de ingrediënten door ontgrondingen beperkt kunnen blijven. Vooral nog is een zorgvuldige raming van de benodigde hoeveelheid oppervlaktedelfstoffen en bovendien een uitgebalanceerde belangenafweging bij de aanwijzing van de winningsgebieden van het grootste belang.

Deze gebiedsaanwijzingen zullen in het kader van de ruimtelijke planning moeten plaatsvinden. Thans bestaat er geen wettelijk bindende koppeling tussen het ruimtelijk beleid en het ontgrondingenbeleid, waardoor gecoördineerde besluitvorming kan plaatsvinden.

De nationale behoefte moet door de produktie worden gedekt. Daarvoor moet het rijk een volumebeleid voeren. Er vindt – ten onrechte – geen beleidsbepaling plaats op nationaal niveau. In een advies van de Raro¹ worden hieromtrent gedachten uiteengezet, waarvan naar onze mening de totstandkoming zeer belangrijk is ten behoeve van een gecoördineerde besluitvorming.

- het rijksbeleid met betrekking tot de oppervlaktedelfstoffenvoorziening wordt vastgelegd in een structuurschema;
- het opstellen van een provinciaal ontgrondingenplan als uitwerking van het nationale beleidsplan, op basis waarvan de aanwijzing van concrete wingebieden kan plaatsvinden;
- bindende gecoördineerde besluitvorming met betrekking tot de aanwijzing van concrete wingebieden, in bestuurlijk samenspel tussen provincie en gemeenten.

7.i. Woonwagencentra

In de jaren zestig is er sprake geweest van een centralisatie in grote woonwagencentra. Van dit beleid is de rijksoverheid inmiddels teruggekomen en thans worden de grote centra opgeheven en kleine centra gesticht. In deze vorm moet een betere integratie van de bewoners van deze centra in de samenleving mogelijk zijn. Daartoe

¹ Advies over het ontgrondingenbeleid in relatie tot de ruimtelijke ordening, mei 1980.

hebben alle provincies woonwagengedrag opgesteld. Het aanwijzen van de locaties hiervoor zal mede moeten plaatsvinden in het kader van de ruimtelijke planning. De snelheid waarmee de provinciale woonwagengedrag kunnen worden uitgevoerd laat nog te wensen over. Enerzijds doordat van de zijde van het ministerie van CRM bij de subsidieverlening rechtstreeks hoge inrichtingseisen worden gesteld, anderzijds doordat de afstemming met de ruimtelijke ordening niet adequaat verloopt. Een betere aansluiting tussen de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de Woonwagengedrag is hiervoor dringend noodzakelijk. Dit kan worden bereikt door de besluitvorming door de gemeente tot inrichting van een woonwagencentrum en de besluitvorming over de aanpassing van het bestemmingsplan in verband daarmee, gelijktijdig te laten plaatsvinden. Hiermee lopen wij vooruit op de procedureregels over projectbeslissingen, zoals door ons bepleit in hoofdstuk VI. Helaas moet rekening worden gehouden met het feit dat gemeenten in gebreke blijven om aan hun verplichting tot oprichting van een centrum en de opneming daarvan in het bestemmingsplan te voldoen. In die gevallen zal de provincie moeten overgaan tot het geven van een opdracht tot uitvoering en een aanwijzing ex art. 37 WRO¹.

IV.8. Conclusies van dit hoofdstuk

Voor de verwezenlijking van het ruimtelijk beleid is de afstemming van de ruimtelijke ordening en de ruimtelijk relevante sectoren van beleid, zowel wat betreft de inhoud en het instrumentarium als de besluitvorming van het grootste belang. Via het ruimtelijk beleid moet een preventieve bescherming van milieu, natuur en landschap plaatsvinden. Daartoe zullen de ruimtelijke ordening en de milieuhygiënische planning beter dan tot nu toe op elkaar moeten worden afgestemd. Door de invoering van de milieu-effect-rapportage kan de achterstand wat betreft de toevoer van milieu-informatie bij de opstelling van ruimtelijke plannen worden ingelopen. In de wetgeving moeten algemene criteria worden vastgelegd in welke gevallen de m.e.r. gewenst is. Voor ruimtelijk relevante beslissingen moet de nadere selectie van activiteiten plaatsvinden in de ruimtelijke plannen. Het creëren van een afzonderlijk procedureel kader voor de m.e.r. bij ruimtelijke plannen wordt afgewezen. De toetsing van de kwaliteit en volledigheid van het MER door een panel van onafhankelijke deskundigen dient geen regel te zijn, maar een uitzondering. Aan de hand van de verbeterde milieu-informatie zullen criteria moeten worden gehanteerd voor de toelaatbaarheid van activiteiten in een bepaald gebied. Dit kan langs twee wegen. Enerzijds door toepassing van het systeem van zonerings met de toevoeging van de staat van inrichtingen aan het bestemmingsplan en anderzijds door het opnemen van milieu-kwaliteitsnormen in het bestemmingsplan. Het thans in ontwikkeling zijnde systeem van milieuhygiënische beleidsplanning zal moeten aansluiten op de ruimtelijke planning. Met name op provinciaal en gemeentelijk niveau zal aandacht moeten zijn voor de gelijktijdige ontwikkeling en mogelijke integratie van het milieubeleidsplan en het ruimtelijke plan.

¹ Advies Raro over een voorgenomen wijziging van de woonwagengedrag, mei 1981.

De procedures van afgifte van bouw- en aanlegvergunningen en milieuvergunningen, met name de Hinderwetvergunning, moeten in tijd op elkaar worden afgestemd.

Er is sprake van onvoldoende aansluiting tussen de ruimtelijke ordening en de volkshuisvesting. Er wordt of terwille van de snelle totstandkoming van woningbouw afbreuk gedaan aan de ruimtelijke belangenafweging, of een slagvaardig volkshuisvestingsbeleid wordt gefrustreerd door de langdurige besluitvormingsprocedures in de ruimtelijke ordening. Belangrijkste oorzaken daarvan zijn:

- *het ontbreken van een planmatig volkshuisvestingsbeleid;*
- *het uiteenlopen van de decentrale besluitvorming in de ruimtelijke ordening en de veelal centrale besluitvorming in de volkshuisvesting;*
- *het gebrek aan flexibiliteit in de ruimtelijke besluitvorming;*
- *het ontbreken van een slagvaardig uitvoeringsinstrumentarium (grondvererving).*

Het structuurschema Volkshuisvesting biedt weinig aanknopingspunten voor de aanpak van deze problemen. Oplossingen zullen moeten worden gezocht in de richting van:

- *algehele herziening van het volkshuisvestingsbeleid, zowel wat betreft de grondslagen als de verbanden tussen de verschillende deelreinen;*
- *de totstandkoming van een gedecentraliseerd planningskader in de volkshuisvesting, dat aansluit bij de besluitvormingsprocedures in de ruimtelijke ordening;*
- *een zorgvuldige maar toch slagvaardige besluitvorming in de ruimtelijke ordening.*

De vele aanspraken die op de ruimte in de landelijke gebieden wordt gedaan, roepen grote spanningen op. De drie recent uitgebrachte 'groene' structuurschema's geven het beleid aan dat de komende 25 jaar moet worden gevoerd ten aanzien van de land- en tuinbouw, het natuur- en landschapsbehoud en de openluchtrecreatie. Door het vrijwel tegelijk uitbrengen wordt de gelijkwaardigheid van deze functies nog eens bevestigd. Het is een goede ontwikkeling dat in deze structuurschema's wordt aangegeven welk ruimtebeslag voor de verschillende functies verwacht moet worden. Het accent dat gelegd wordt op de randstad-groenstructuur moet worden toegejuicht. Het vraagstuk van de integratie van deze functies is met het uitbrengen van deze structuurschema's nog niet opgelost. Die afwegingen moeten met name in het streekplan en bestemmingsplan worden gedaan. De realisering van het in de structuurschema's voorgestelde beleid zal in hoge mate afhankelijk zijn van de initiatieven en prioriteitstelling met name ook in financiële zin, van provincies en gemeenten.

Aan de onderlinge afstemming tussen het sectorale verkeers- en vervoerbeleid en de ruimtelijke ordening ontbreekt nogal wat. Een Planningwet verkeer en vervoer kan hierin verbetering brengen. Deze wet zal moeten voorzien in integrale verkeers- en vervoerplannen op elk van de drie bestuursniveaus. Deze wet zal tevens een besluitvormingsprocedure voor de tracévaststelling van (rijks)wegen moeten bevatten, waarin een uitdrukkelijke koppeling wordt gemaakt met de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Het structuurschema Verkeer en Vervoer en het Meerjarenplan Personen-

vervoer vormen goede aanzetten voor een meer geïntegreerde planning op rijksniveau. In het structuurschema wordt niet ingegaan op de meest actuele ontwikkelingen wat betreft bijvoorbeeld de toename van de verplaatsingen over lange afstanden. Daardoor wordt in mindere mate dan in dit rapport het geval is, het accent op het openbaar vervoer gelegd.

Voor de ruimtelijke ordening is het van groot belang dat het regionaal sociaal-economisch beleid meer wordt gericht op de specifieke situatie van elke regio afzonderlijk. Wonen, werken, verplaatsen en recreatie kunnen dan goed op elkaar worden afgestemd. Dit vraagt een decentralisatie van bevoegdheden van het rijk naar de provincie. Een programmering van het beleid is nodig, het provinciale beleidsplan kan hierin een centrale rol spelen. Er zal een duidelijke samenhang moeten zijn tussen het rijks- en provinciale beleid en provinciaal en gemeentelijk beleid. Regionale informatie en overleg tussen alle bij de regio betrokkenen moeten daartoe adequaat worden opgezet. De regionale sociale partners zullen hun eigen verantwoordelijkheid voor de regio moeten kunnen dragen.

Het valt toe te juichen dat de komende jaren geen noemenswaardige uitbreiding van het ruimtebeslag ten behoeve van de luchtvaart te verwachten is. Thans vraagt het vaststellen van geluidszones rond de bestaande vliegvelden grote oplettendheid.

Het voornemen tot herschikking van de militaire oefenterreinen en het daarmee verminderen van het ruimtebeslag moet positief beoordeeld worden. De aanwijzing van nieuwe oefenterreinen kan echter ernstiger gevolgen voor natuur en landschap blijken te hebben dan de handhaving van de bestaande terreinen. Een nauwkeurige afweging blijft noodzakelijk.

Met het uitbrengen van het Structuurschema Zeehavens is een goede basis gelegd voor een gecoördineerd ruimtelijk beleid met betrekking hiertoe. Een nationaal zeehavenbeleid is nodig. Hiervoor is goed overleg tussen de overheid, de betrokken havenbeheerders en het bedrijfsleven noodzakelijk.

Bij het onderzoek naar uitbreiding en verbetering van het vaarwegennet zullen de gevolgen daarvan voor milieu en ruimtelijke ordening grote aandacht moeten krijgen. In het bijzonder zullen de ruimtelijke consequenties van het vervoer van gevaarlijke stoffen moeten worden overwogen.

Het Tweede Structuurschema Drink- en industriewatervoorziening was nodig terwille van een juiste prognose van het ruimtebeslag van dit beleid. Naast watervoorziening hebben ook aspecten van waterhuishouding en waterkering raakvlakken met de ruimtelijke ordening. Het is van groot belang dat de samenhang tussen het kwantitatieve en kwalitatieve waterbeheer wordt onderkend.

Aspecten van de energievoorziening zoals winnings- en transportmogelijkheden hebben grote ruimtelijke implicaties. Daarnaast zal de komende jaren het energiebesparingsbeleid in de ruimtelijke planning een grote rol moeten gaan spelen.

De omvang van de afvalstroom geeft reden tot grote zorg en vergt een nationale aanpak en prioriteitenstelling. De opstelling van een structuurschema Afvalstoffen verdient thans opnieuw overwogen te worden.

Ook wat het ontgrondingenbeleid betreft zal op nationaal niveau beleidsbepaling moeten plaatsvinden. Gecoördineerde besluitvorming tussen het ontgrondingenbe-

leid en de ruimtelijke ordening moet worden gewaarborgd door een wettelijke koppeling.

De snelle oprichting van kleine woonwagencentra wordt onder meer bemoeilijkt door een slechte afstemming op de ruimtelijke ordening. Het gelijktijdig nemen van besluiten tot inrichting en het aanpassen van het bestemmingsplan door de gemeente kan hierin verbetering brengen.

HOOFDSTUK V

RUIMTELIJKE ORDENING IN INTERNATIONAAL VERBAND

V.1. Op Europees niveau

De ruimtelijke ontwikkelingen die zich in ons land voordoen, staan niet op zichzelf. Er is ontegenzeggelijk samenhang met de ontwikkelingen voor wat betreft de verstedelijking, de landelijke gebieden en de infrastructuur in onze buurlanden en ruimer zelfs, de ontwikkelingen in geheel West-Europa. De planning van zee- en luchthavens, van grootschalige industriegebieden, van ingrijpende voorzieningen zoals kerncentrales, van de hoofdstructuur van wegen, vaarwegen, spoorlijnen en buisleidingen, van toeristische centra en van te beschermen natuurgebieden en landschappen behoeft afstemming op internationale schaal. Des te opmerkelijker is het dat er in Europees verband nog nauwelijks aandacht voor de ruimtelijke ordening bestaat.

Bezien we de activiteiten die op Europees niveau worden ontwikkeld met betrekking tot het ruimtelijk beleid, dan constateren we dat de activiteiten thans veelal nog beperkt blijven tot het verrichten van studie. Onderzoek naar de samenhang tussen de verschillende ontwikkelingen en de vergelijkbaarheid van de ruimtelijke problemen worden onder meer door de Raad van Europa en de OESO verricht.

Vermeldenswaard is de samenwerking tussen België, Nederland en Luxemburg in het verband van de Benelux Economische Unie. Daarin is tot stand gekomen een globale structuurschets voor het gehele Beneluxgebied, alsmede een ontwerp-structuurschets voor het Westerschelde-bekken, terwijl ook voor enige andere grensgebieden structuurschetsen in voorbereiding zijn. Het is thans van groot belang dat de wetgeving van deze landen op elkaar wordt afgestemd.

In het verband van de Europese Gemeenschap worden op verschillende beleids-terreinen activiteiten ontplooid die van grote betekenis zijn voor de ruimtelijke ontwikkeling. In het kader van het regionaal ontwikkelingsbeleid en het milieubeleid komt het aspect van de ruimtelijke ordening aan bod doch dit gebeurt incidenteel en ongestructureerd. Afzonderlijke aandacht voor de ruimtelijke ordening is er op het niveau van de Gemeenschap niet. Het ruimtelijke beleid verdient in onze ogen deze afzonderlijke aandacht wél en zal voor het totale beleid van de Gemeenschap mede bepalend moeten worden. Het Europees Parlement zal krachtige stimulansen in die richting moeten geven en binen afzienbare tijd moeten komen tot het opstellen van inhoudelijke richtlijnen voor het ruimtelijk beleid. Deze richtlijnen zullen criteria moeten bevatten voor de planning van de bovenopgesomde voorzieningen. De bovengenoemde samenwerking in Beneluxverband kan als voorbeeld dienen. Vervolgens zal ook de afstemming van de wetgeving van de afzonderlijke EG-landen ter hand moeten worden genomen.

Ondanks het streven binnen de EG naar eenwording, onder meer op sociaal-economisch gebied, moet worden geconstateerd dat er sprake is van een sterke onderlinge

concurrentie tussen de betrokken landen. Ook op andere terreinen speelt het nationale prestige (nog) een grote rol. Dit leidt ertoe dat bij de aanleg van tal van voorzieningen weinig bereidheid bestaat tot onderlinge afstemming en er weinig aandacht aan de zwakke elementen, zoals milieu, natuur en landschap dreigt te worden besteed. Ook in het Europees Parlement zal door de christen-democraten de nadruk moeten worden gelegd op de norm van het rentmeesterschap, opdat de zwakke aspecten van milieu, natuur en landschap ook in de internationale besluitvorming op volwaardige wijze worden meegewogen.

V.2. Op bilateraal niveau

Ruimtelijke ordening in internationaal verband beperkt zich thans voornamelijk tot overleg op het bilaterale niveau, te weten met betrekking tot de opstelling en uitvoering van ruimtelijke plannen in de grensgebieden. Dat overleg is in de loop der tijden dringend noodzakelijk gebleken, door de neiging die in veel landen bestaat, hinderlijke en risicovolle bestemmingen zoveel mogelijk in de grensgebieden te leggen (kerncentrales, industrieterreinen, militaire vliegbases enz.). Dat daarover thans meer overleg wordt gepleegd is uiteraard zeer toe te juichen en verdient te worden gestimuleerd. Er moet echter worden vastgesteld dat de resultaten van dit overleg vaak mager blijven. Het overleg heeft een informeel karakter: er is geen sanctie wanneer men niet tot overeenstemming komt en het overleg is niet aan een zekere tijdslijm gebonden, waardoor jarenlange onderhandelingen uiteindelijk op niets kunnen uitlopen.

Het komt ons zinvol voor, indien door het Europees Parlement richtlijnen worden opgesteld voor deze overlegsituaties. Deze richtlijnen dienen dan aanwijzingen te bevatten over: de wijze van overleg (welk bestuursniveau), een termijnstelling waarbinnen tot overeenstemming gekomen moet worden, eventuele sancties daarop en een geschillenregeling (voorleggen van het geschil aan het Europees Parlement). Deze richtlijnen kunnen een stap zijn in de richting van een meer gestructureerd bilateraal overleg. Met dergelijke procedurele richtlijnen kan echter niet worden volstaan. Ook voor de situaties in de grensgebieden zijn de inhoudelijke richtlijnen (zoals onder V.1. bepleit) die als toetsingskader voor het bilaterale overleg kunnen dienen, van groot belang.

V.3. Conclusies van dit hoofdstuk

Het ruimtelijk beleid verdient op Europese schaal afzonderlijke aandacht en zal medebepalend moeten zijn voor het totale beleid van de EG. Het Europese Parlement zal daartoe de stimulansen moeten geven en inhoudelijke richtlijnen voor het ruimtelijk beleid moeten opstellen. De onderlinge afstemming van de ruimtelijke wetgeving zal moeten worden bevorderd. De christen-democraten in het Europese Parlement zullen, naar de norm van het rentmeesterschap, er de nadruk op moeten leggen dat de aspecten van milieu, natuur en landschap op volwaardige wijze in de

*internationale besluitvorming worden meegewogen.
Het overleg op bilateraal niveau over de ruimtelijke ordening in de grensgebieden moet aan regels worden gebonden, in de vorm van Europese richtlijnen.*

HOOFDSTUK VI

BESLUITVORMING EN INSTRUMENTARIUM IN DE RUIMTELIJKE ORDENING

VI.1. Inleiding

In de vorige hoofdstukken is weergegeven welke ruimtelijke ontwikkelingen wij verwachten, welke uitgangspunten aan de ruimtelijke ordening ten grondslag moeten liggen en welke accentverschuivingen wij in verband daarmee in de doelstellingen van het ruimtelijk beleid wenselijk vinden. Wij hebben ook beschreven hoe de relatie is tussen het beleidsveld van de ruimtelijke ordening en andere beleidsvelden (sectoren) die voor de ruimtelijke ordening van directe betekenis zijn. Daarbij is zowel ingegaan op de inhoudelijke afstemming, als op de afstemming van besluitvorming en instrumentarium van ruimtelijk en sectorbeleid.

Het is de moeite waard in dit hoofdstuk de gedachtenlijn op dit laatste punt nader uit te werken en van daaruit in algemene zin uitspraken te doen over de noodzaak tot verbetering van de besluitvorming en het instrumentarium in de ruimtelijke ordening en de daarvoor relevante sectorale beleidsvelden. Immers, waar het op aankomt is niet slechts het formuleren van doelstellingen voor het ruimtelijk beleid, maar het bereiken van die doelstellingen. Anders gezegd: het ruimtelijk beleid moet kunnen worden uitgevoerd. Wij gaan hier in op de tweede vraag van onze probleemstelling: bieden de huidige besluitvormingsprocedures en het bestaande instrumentarium in de ruimtelijke ordening voldoende aanknopingspunten om de verwezenlijking van het ruimtelijk beleid veilig te stellen? Welke veranderingen in procedures en instrumentarium moeten zondig worden bewerkstelligd? (Zie paragraaf 1.5.)

Wanneer we terugkijken op de afgelopen twintig jaren dan kunnen we constateren dat het nationale ruimtelijk beleid steeds nagenoeg algemene instemming heeft gekregen. Opeenvolgende kabinetten van verschillende signatuur hebben de verantwoordelijkheid voor dat beleid steeds op zich genomen en met kracht verdedigd. Toch lijkt er van dat beleid in de praktijk soms bitter weinig terecht te komen. Hoe is dit te verklaren?

Naar onze mening kunnen twee hoofdoorzaken worden onderscheiden.

1. Binnen het veld van de ruimtelijke ordening en het daarvoor relevante sectorbeleid zelf:
 - a. De Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) geeft een kader voor gedecentraliseerde besluitvorming, terwijl de besluitvorming in de ruimtelijk relevante sectoren veelal (nog) bij de centrale overheid ligt. Sectorale instrumenten en financiering zijn vaak in handen van de centrale overheid.
 - b. Er is niet zonder meer een formele hiërarchie van ruimtelijke plannen. De onderlinge afstemming van het ruimtelijk beleid van de drie bestuursniveaus dient in principe tot stand te komen door middel van overleg.

2. De totale organisatie van de overheid is niet meer toegesneden op het takenpakket dat de overheid in de huidige samenleving wordt geacht te verrichten. De discussies over de reorganisatie van het binnenlands bestuur, de decentralisatie van rijkstaken en de resultaten van de werkzaamheden van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst spreken voor zich. Deze problematiek heeft een negatieve invloed zowel op de totstandkoming van de ruimtelijke plannen op de verschillende niveaus, als op de coördinatie tussen de ruimtelijke ordening en het ruimtelijk relevante sectorbeleid, evenals op de tijdige uitvoering van het beleid.

In dit hoofdstuk besteden we aandacht aan beide oorzaken. Uiteraard ligt de nadruk op het eerste punt – dit rapport gaat immers over ruimtelijke ordening –; het is echter voor een goed beeld van de situatie onvermijdelijk ook enige aandacht te geven aan het totale organisatiekader.

VI.2. Schets van de praktijk

VI.2.a. *Wet op de Ruimtelijke Ordening*

Deze wet legt het ruimtelijk beleid niet vast, maar geeft alleen regels voor plannen en planprocedures op de drie bestuurslagen: rijk, provincie en gemeente.

Rijk

De regering kan voor bepaalde delen van het nationale ruimtelijk beleid plannen vastleggen. Deze plannen mogen alleen worden uitgevoerd als zij door de Tweede Kamer en door de Eerste Kamer voor kennisgeving zijn aangenomen (art. 2 derde lid). De zgn. planologische kernbeslissingen (pkb) berusten niet op deze bepaling. Gesteld kan zelfs worden dat deze procedure op gespannen voet staat met dit artikel, omdat de pkb uitsluitend aan de Tweede Kamer wordt voorgelegd.

Sinds de inwerkingtreding van de Wet op de Ruimtelijke Ordening zijn achtereenvolgens de Tweede en de Derde Nota op de Ruimtelijke Ordening tot stand gekomen, waarin de hoofdlijnen van het ruimtelijk beleid zijn vastgelegd. De parlementaire behandeling van de Nota Landelijke Gebieden, deel 3 van de Derde Nota, is nog niet beëindigd. Tevens zijn een aantal structuurschema's voor ruimtelijk relevant sectorbeleid tot stand gebracht. De Derde Nota en de structuurschema's doorlopen de pkb-procedure.

Provincie

Provinciale Staten kunnen voor hun grondgebied streekplannen vaststellen, waarin zij de toekomstige ontwikkeling van hun provincie in hoofdlijnen aangeven (art. 4 eerste lid). Als een streekplan wordt vastgesteld voor een gedeelte van de provincie dan moet de omvang van het gebied zoveel mogelijk worden aangepast aan de werkingssfeer van de voornaamste factoren, die de ruimtelijke structuur van dat gebied bepalen (art. 4 van het Besluit op de Ruimtelijke Ordening). In de afgelopen jaren zijn voor vrijwel alle delen van het land streekplannen tot stand gekomen.

Gemeente

De gemeenteraad is verplicht voor het gebied buiten de bebouwde kom een bestemmingsplan vast te stellen waarin, voor zover dit ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening nodig is, de bestemming van de in dat gebied gelegen grond wordt aangewezen. Alleen als dat in verband met de bestemming nodig is, mogen daarbij voorschriften worden gegeven over het gebruik van die grond en de gebouwen e.d. die daarop staan. Voor de bebouwde kom hoeft de gemeenteraad geen bestemmingsplannen vast te stellen, (art. 10 eerste en tweede lid). Bij nieuwbouwplannen binnen de bebouwde kom wordt in de regel echter wel een bestemmingsplan opgesteld.

Het bestemmingsplan is het enige plan uit de Wet op de Ruimtelijke Ordening, dat juridisch bindend is. Daarom is de totstandkoming met uitgebreide procedurele waarborgen omringd (bezwaren bij de gemeenteraad en de provincie, beroep bij de Kroon). Recent onderzoek heeft aangetoond dat de totstandkoming van de verplichte bestemmingsplannen buitengebied conform de WRO moeizaam verloopt en nog slechts weinig plannen rechtskracht hebben.

De gemeenteraad kan voorts voor het grondgebied van de gemeente een structuurplan vaststellen, waarin de toekomstige ontwikkeling van de gemeente wordt aangegeven (art. 7).

Uit dit overzicht blijkt, dat de Wet op de Ruimtelijke Ordening een gedecentraliseerd karakter draagt – het wettelijk zwaartepunt ligt bij het gemeentelijk bestemmingsplan – en er geen formele hiërarchie is van de plannen op de drie bestuursniveaus. De wetgever is ervan uitgegaan dat de onderlinge afstemming tussen de plannen vooral zal plaatsvinden door ambtelijk en bestuurlijk overleg tussen het rijk, de provincies en de gemeenten. Dat overleg vindt voornamelijk op ambtelijk niveau plaats in de Rijks Planologische Commissie (RPC) en in de Provinciale Planologische Commissies (PPC). In het geval van het bestemmingsplan kan de hogere overheid (Gedeputeerde Staten) goedkeuring onthouden. Voorts kan door een hogere overheid aan een lagere overheid een bindende aanwijzing worden gegeven over de inhoud van een plan. De minister geeft aanwijzingen aan Gedeputeerde Staten over het streekplan; Gedeputeerde Staten aan de gemeenteraad over het bestemmingsplan (art. 37 en 38). Het overleg in de RPC en de PPC is ook gericht op afstemming tussen dat ruimtelijk beleid en de plannen en maatregelen van andere beleidssectoren die voor de ruimtelijke ordening van belang zijn (bijv. wegenplannen, woningbouwplannen).

VI.2.b. *Praktijkproblemen*

Al spoedig na de inwerkingtreding van de Wet op de Ruimtelijke Ordening in 1965 kwamen er een aantal problemen aan het licht. De belangrijkste vraag was of de wet wel voldoende aansloot bij de procedures in de vele beleidssectoren, waaraan aspecten zitten, die voor de ruimtelijke ordening van belang zijn of kunnen zijn. De procedures in die beleidssectoren zijn soms, maar lang niet altijd, in een wet vastgelegd.

De gang van zaken rondom de vestiging van Shell-Chemie bij Moerdijk bracht bij-

voorbeeld de vraag aan het licht of het wel juist was, dat in de Wet op de Ruimtelijke Ordening zo'n sterk accent was gelegd op de decentrale besluitvorming (het gemeentelijk bestemmingsplan). In strijd met de kort daarvoor uitgebrachte Tweede Nota op de Ruimtelijke Ordening werd in het kader van het industrialisatie- en werkgelegenheidsbeleid tot die vestiging besloten. In feite werd deze beslissing door het rijk genomen en konden de burgers formeel alleen maar bezwaar maken tegen het bestemmingsplan dat na de beslissing van het rijk in procedure werd gebracht. Tegelijkertijd bleek hieruit dat met het voeren van een nationaal ruimtelijk beleid niet kon worden voorkomen dat in andere beleidssectoren beslissingen werden genomen, die regelrecht in strijd waren met dat ruimtelijk beleid. De vestiging vormde door zijn omvang een aantasting van de zgn. 'centrale open ruimte', één van de hoofddoelstellingen van de Tweede Nota R.O. De kwestie Shell-Chemie Moerdijk heeft de aanzet gegeven tot een nadere bezinning op de procedure voor beslissingen die buiten de Wet op de Ruimtelijke Ordening om genomen worden, maar die ruimtelijk wel van betekenis zijn. Die nadere bezinning leidde tot een regeringsnota in 1972¹, waarin onder andere de procedure voor planologische kernbeslissingen (de pkb's) werd geïntroduceerd. Vier elementen staan in die procedure centraal:

- een versterking van de coördinatie op rijksniveau, via de RPC en de Raad voor de Ruimtelijke Ordening en Milieuhygiëne in de Ministerraad (RRROM);
- openbaarheid, inspraak en advisering;
- bestuurlijk overleg met provincies en gemeenten;
- behandeling in de Tweede Kamer.

Als tweede probleem kan worden genoemd de *operationalisering* van de wet. Het tot stand brengen van de bestemmingsplannen blijkt een moeizaam proces. De Wet op de Ruimtelijke Ordening was vooral bedoeld om ongewenste ontwikkelingen tegen te gaan. Als snel bleek de noodzaak om ook gewenste ontwikkelingen te bevorderen. Daartoe biedt de wet slechts beperkte mogelijkheden en in de praktijk is gebleken dat de overheden het voorhanden zijnde instrumentarium maar ten dele benutten. De plannen zijn vaak te vrijblijvend. Er zijn onvoldoende financiële en juridische middelen om ze ook uit te voeren. Het is niet genoeg om de bestemming van de grond vast te leggen. Nodig is ook dat de grond zo wordt ingericht dat ze (beter) aan de bestemming kan beantwoorden. En vervolgens moet zeker worden gesteld dat de grond en de gebouwen zo worden beheerd, dat ze aan hun bestemming blijven beantwoorden. Maar ook andersom: het voorbereiden van plannen tot het herinrichten van een gebied is zinloos als er niet de zekerheid is, dat dat gebied een bestemming zal krijgen die past bij het inrichtingsplan. Deze - acheraf gezien - eenvoudige waarheid zou van grote betekenis blijken te zijn voor de verdere ontwikkeling van het ruimtelijke bestuursrecht. Onder ruimtelijk bestuursrecht moet dan worden verstaan de Wet op de Ruimtelijke Ordening (die de *bestemming* regelt) en de talrijke andere wetten, maar ook buitenwettelijke procedures die van belang zijn voor de *inrichting* en het *beheer* van de ruimte.

¹ Nota over de openbaarheid bij de voorbereiding van het ruimtelijk beleid, 19 september 1972, T.K., zitting 1972, 12006.

Tenslotte doet zich, zoals we hierboven al hebben geconstateerd, de complicatie voor, dat de bevoegdheden in het ruimtelijk bestuursrecht ongelijk over de bestuurslagen zijn verdeeld. In de Wet op de Ruimtelijke Ordening is een stelsel van besluitvorming gecreëerd, dat niet aansluit bij de besluitvorming in de vele ruimtelijk relevante sectoren van beleid. De decentrale besluitvorming van de ruimtelijke ordening, met het sterke accent op het gemeentelijk bestemmingsplan, botst met de veelal centrale besluitvorming in het sectorbeleid, die meestal op rijksniveau plaatsvindt en spoort evenmin met de besluitvorming over de toedeling van financiële middelen. Kortom, de planologische besluitvormingslijn loopt niet parallel met de besluitvorming in de operationele lijn. En als ze wel parallel lopen, dan is nog niet verzekerd dat ze op beslissende momenten aan elkaar zijn gekoppeld. Dit heeft een aantal ernstige gevolgen zowel voor de vertegenwoordigende colleges van provincie en gemeente, d.w.z. provinciale staten en gemeenteraad, als voor de burger.

Wanneer een sectorbeslissing op rijksniveau is genomen zullen provinciale staten of de gemeenteraad voor het blok worden gezet en praktisch geen ruimte meer hebben voor eigen afwegingen om de sectorbeslissing al dan niet op te nemen in hun ruimtelijke plannen. De inspraakmogelijkheden van de burger en zijn rechtsbescherming komen 'als mosterd na de maaltijd'. Daar staat tegenover dat er door een bestemmingsplanprocedure, vooral als er een beroep bij de Kroon wordt ingesteld, een onaanvaardbaar lange vertraging kan optreden in de uitvoering van een besluit in de sectorlijn. De mogelijkheid is zelfs aanwezig dat dit besluit wordt teruggedraaid, waardoor de gehele procedure weer opnieuw moet beginnen. En dat kan zich verschillende malen herhalen.

'Goede' voorbeelden van chaotische en zich telkens herhalende besluitvormingsprocedures zijn in dit verband de beslissing over rijksweg 27 door het landgoed Amelisweerd, de bouw van een aantal woningen in Purmerend, de aanleg van de Almere-spoorlijn en de Nieuwegein-lijn, en de aanwijzing van een deel van het Lauwersmeer als militair oefenterrein.

Samenvattend concluderen wij dat er zich problemen voordoen met betrekking tot:

- de afstemming tussen de ruimtelijke plannen op de 3 bestuursniveaus (verticale coördinatie);
- de afstemming tussen het ruimtelijk beleid en het sectorbeleid, zowel op de drie bestuursniveaus (horizontale coördinatie) als tussen de drie niveaus (verticale coördinatie);
- de totstandkoming van bestemmingsplannen; het aantal vigerende bestemmingsplannen buitengebied conform de WRO is gering;
- de operationalisering van het beleid, met name door het niet gelijktijdig beschikbaar komen van de financiële middelen en de uitvoeringsplannen in het sectorbeleid.

VI.3. Algemene uitgangspunten voor verbetering van de besluitvorming over de bestemming, de inrichting en het beheer van de ruimte

VI.3.a. Eisen

Van de uitgangspunten die naar onze mening ten grondslag moeten liggen aan christen-democratische politiek met betrekking tot de ruimtelijke ordening (zie

hoofdstuk II) vormen verantwoordelijkheid en gerechtigheid de oriëntatiepunten respectievelijk voor wat betreft de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en samenleving en de taakuitoefening door de overheid.

In dit hoofdstuk zullen wij trachten uit deze visie consequenties te trekken voor de besluitvorming en het instrumentarium van de ruimtelijke ordening (d.w.z. de juridische, financiële en organisatorische middelen). Wij zijn van mening, dat uit deze visie een zestal toetsingspunten voor de besluitvorming en het instrumentarium kunnen worden afgeleid. Wij moeten toetsen in hoeverre:

- a. sprake is van een brede en zorgvuldige belangenafweging, waarbij alle aspecten van de samenleving aan de orde komen en het zwakke bijzondere bescherming krijgt;
- b. ruimte wordt gegeven voor de verantwoordelijkheidsbeleving van individu en (delen van) de samenleving: inspraak en rechtsbescherming bij de vaststelling van het ruimtelijk beleid; mogelijkheden voor eigen initiatief en participatie bij de uitvoering van het ruimtelijk beleid;
- c. de rechtstreeks gekozen vertegenwoordigende organen (parlement, staten, (wijk-)raden) werkelijk sturend kunnen optreden, zowel bij de planvoorbereiding als bij de uiteindelijke besluitvorming;
- d. de keuzen op het laagst mogelijke niveau worden genomen (decentraal, zodat de verantwoordelijkheid voor de besluitvorming zoveel mogelijk gespreid wordt, democratisch en doeltreffend, dat wil zeggen toegesneden op de concrete situatie). Onder het laagst mogelijke niveau verstaan wij het niveau waarop nog zinvol en effectvol tot besluitvorming kan worden gekomen;
- e. het beleid zodanig flexibel is dat bijstelling achteraf mogelijk is bij gebleken onevenwichtigheid in de afweging;
- f. het beleid daadwerkelijk geëffectueerd kan worden, ook in financiële zin.

Indien de eisen in dezelfde richting zouden wijzen, dan zouden we één ideaal model kunnen aanbevelen, dat op een grote mate van instemming van alle betrokkenen zou kunnen rekenen. Dat is echter niet mogelijk. De eisen zijn onderling, althans tot op zekere hoogte tegenstrijdig. Dat levert een aantal 'spanningsvelden' op, tussen:

- centralisatie en decentralisatie;
- ruimtelijk facetbeleid en sectorbeleid;
- doeltreffendheid en huidige structuur van de besluitvorming;
- het belang van de samenleving als geheel en het individueel en groepsbelang.

Wij willen er met nadruk op wijzen, dat deze tegenstrijdigheden er lang niet altijd behoeven te zijn. Voorbeelden:

- Indien er voldoende aandacht wordt gegeven aan een zorgvuldige besluitvorming, dan is het goed mogelijk dat het ruimtelijk facetbeleid en het sectorbeleid met elkaar in overeenstemming worden gebracht en elkaar zelfs in positieve zin versterken;
- De democratisering van de besluitvorming kan de doeltreffendheid van de besluitvorming bevorderen. Langs de weg van de inspraak kunnen ideeën worden ingebracht die de kwaliteit van de plannen verbeteren.

Deze spanningsvelden vormen zeer wezenlijke en politieke vraagstukken. Er is geen sprake van juridisch perfectionisme wanneer wordt gesproken over coördinatie van wetgeving, planning en financiering, wél van politieke keuzeproblemen, die de kern raken van de relatie tussen overheid en samenleving. De onder 2.b. geschetste praktijkproblemen brengen dit scherp aan het licht. De problemen bij de onderlinge afstemming van de ruimtelijke plannen en de afstemming van ruimtelijk beleid en sectorbeleid bedreigen de decentrale besluitvorming, alsmede de invloed van vertegenwoordigende organen en de rechtsbescherming van de burger. De problemen bij de totstandkoming en uitvoering van de bestemmingsplannen doen afbreuk aan de flexibiliteit en de doeltreffendheid van het beleid.

Op grond van de genoemde spanningsvelden en in een poging de tegenstellingen tussen de eisen zoveel mogelijk te beperken zien wij als kernvraag:

'in welk besluitvormingsschema wordt aan de eisen, die wij vanuit onze uitgangspunten stellen, optimaal tegemoet gekomen?'

Ter toelichting: met *besluitvormingsschema* bedoelen wij de totale structuur van de besluitvorming in het ruimtelijk bestuursrecht, zowel op de verschillende bestuursniveaus (rijk, provincies, gemeenten) als *tussen* die niveaus (de verticale relaties). Voor 'optimaal' hebben wij gekozen, omdat wij ons ervan bewust zijn dat in het beste geval een optimum mogelijk is en dat - zoals gezegd - in één schema niet altijd aan alle eisen volledig voldaan kan worden.

Deze kernvraag kan uiteengelegd worden in een aantal deelvragen zoals:

- Welk schema biedt de beste mogelijkheden voor een gewaarborgde brede belangenafweging en inspraak en rechtsbescherming van de burger?
- Welk schema biedt de beste mogelijkheden voor een tijdige en effectieve invloed van de vertegenwoordigende colleges bij de voorbereiding, de vaststelling en de uitvoering van het ruimtelijk beleid?
- Welk schema biedt bij veelomvattende vraagstukken mogelijkheden van decentraal bestuur, zonder dat de centrale overheid de middelen verliest om haar verantwoordelijkheden voor het totaal te dragen?
- Welk schema biedt uitzicht op tijdige uitvoering van het beleid (doeltreffendheid) en geeft mogelijkheden tot correcties bij veranderde inzichten en omstandigheden (flexibiliteit)?

En dat alles binnen een redelijke termijn en tegen aanvaardbare kosten! Zo op het eerste gezicht een bijna onmogelijke opgave.

VI.3.b. Onderzochte oplossingsrichtingen

VI.3.b.1. Onderzoek

Belangrijk is dat in steeds bredere kring wordt ingezien dat er grondige verbeteringen van het ruimtelijk bestuursrecht nodig zijn. Reeds in de Nota over de Openbaarheid (1972) werd aangekondigd dat aan het overleg tussen het rijk, de provincies en de

gemeenten over de wederzijdse aanpassing van ruimtelijk relevante beslissingen op rijksniveau en de desbetreffende streekplannen, structuurplannen en bestemmingsplannen versterkte aandacht zou worden gegeven. De Oriënteringsnota voegde hieraan toe dat de Wet op de Ruimtelijke Ordening gefaseerd zou worden herzien, waarbij het gehele veld van de wetgeving van de ruimtelijke ordening in studie zou worden genomen. Daarbij zou tevens de verhouding van die wetgeving tot de andere wettelijke regelingen, die van invloed zijn op de ruimtelijke structuur en op de kwaliteit van de omgeving van de mens betrokken worden. Als doel van zo'n fundamentele herziening werd gesteld het tot stand brengen van een meer samenhangend systeem van wetgeving.

In 1976 verscheen het Interim- en in 1979 het eindadvies van de Werkcommissie Verticale Coördinatie¹, welke adviezen blijkens de begeleidende brieven aan de Tweede Kamer door de minister in grote lijnen werden onderschreven. Deze adviezen zijn echter te beperkt van karakter om als basis voor een fundamentele herziening te kunnen worden beschouwd. In februari 1980 presenteerde de minister van VRO de 'Concept-spelregels voor ruimtelijk relevante wetgeving'², die met name ingaan op de horizontale coördinatie.

Het inmiddels in behandeling zijnde Wetsontwerp 14889 voorziet in een aantal wijzigingen in de Wet op de Ruimtelijke Ordening, maar deze hebben geen betrekking op het bereiken van een betere coördinatie tussen deze wet en de andere ruimtelijk relevante wetten en procedures. Diepgaander is van andere zijden ingegaan op de noodzakelijke herzieningen. Het preadvies van prof. mr. P. de Haan voor de vergadering van de Nederlandse Juristen Vereniging in juli 1973 over 'Coördinatie van de administratieve wetgeving inzake onroerend goed' vormde hiervan de eerste, krachtige aanzet. Hierop volgden het rapport van de Werkgroep Coördinatie Wetgeving Onroerend Goed (1976) en de adviezen van de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening over o.m. de planologische besluitvorming op rijksniveau (juli 1976) en de operationele gebiedsaanwijzing (december 1979).

VI.3.2.b. Conclusies naar aanleiding van de regeringsvoorstellen³

Uit de adviezen van de Werkcommissie en de 'spelregels' is de conclusie te trekken dat door de regering vooralsnog wordt voortgeborduurd op het besluitvormings-schema zoals dat in de Wet op de Ruimtelijke Ordening is neergelegd. De in behandeling zijnde wetsontwerpen met betrekking tot de stads- en dorpsvernieuwing, de landinrichting en tot wijziging van de WRO bevestigen dit beeld.

De coördinatie van het ruimtelijk beleid tussen de 3 bestuurslagen moet verbeterd worden door de *uitbreiding* van het overleg, door in een *vroeger stadium* de andere overheden bij de voorbereiding van de plannen te betrekken en door te trachten aan

¹ - Interimadvies Werkcommissie Verticale Coördinatie T.K. 1976-1977.

- Eindadvies idem, T.K. 1979-1980, 14507, nr. 4.

² Deze spelregels zijn inmiddels in definitieve vorm gevoegd bij de Memorie van Antwoord van wetsontwerp 14889, T.K. 1980-1981, 14889, nr. 10. Wetsontwerp 14889 bevat een aantal wijzigingen van de WRO.

³ Zie voor een samenvatting van de adviezen van de Werkcommissie en de spelregels bijlage I.

het overleg een meer *bindend karakter* te geven (maar niet aan de resultaten daarvan).

Ook wat betreft de horizontale coördinatie op de verschillende bestuursniveaus zal door middel van overleg tot overeenstemming tussen de ruimtelijke facetbeslissingen en de verschillende sectorbeslissingen worden gekomen. Men heeft ingezien dat alle coördinatieproblemen door overleg alleen niet kunnen worden opgelost. Voor het geval het overleg niet tot het gewenste resultaat leidt, zouden impasses blijven bestaan. Hoe moeten die worden doorbroken? Noch in het advies van de Werkcommissie, noch in de spelregels wordt op mogelijke wijzigingen van de bestaande sancties ingegaan. In het W.O. 14889 wordt door de regering het bestaande sanctiestelsel (art. 37, 38 WRO en art. 65 WRO) echter aangescherpt. Ontwerp-artikel 37 lid 2 geeft de directe aanwijzingsbevoegdheid aan de minister, zonder dat deze gebaseerd behoeft te zijn op een planologische kernbeslissing.

In het gewijzigd ontwerp is thans voorzien in beroepsmogelijkheid bij de Kroon voor een ieder, ingeval de aanwijzing niet berust op een pkb¹. Voorts wordt in ontwerp-artikel 38 de mogelijkheid gecreëerd tot onttrekking van de bevoegdheid tot vergunningverlening op grond van het bestemmingsplan aan de gemeente, de zogenaamde uitnodigingsbevoegdheid. Ook art. 116 van de Ontwerp-Landinrichtingswet voorziet daarin. Slaagt men er dus niet in via herhaald overleg tot resultaten te komen, dan wordt 'met harde hand' van bovenaf ingegrepen. De aanwijzingsbevoegdheid, maar nog meer de uitnodigingsbevoegdheid hebben bepaald een centralistisch karakter.

De vraag die wij ons hier moeten stellen is, in hoeverre het model van de bestuurlijke coördinatie, zoals opgevat en aangepast in de adviezen van de Werkcommissie en de spelregels en in de bovengenoemde wetsontwerpen, voldoet aan de eisen die wij in de hieraan voorafgaande paragraaf met betrekking tot de uitgangspunten hebben gesteld. Met andere woorden: wordt hierin een passend antwoord gegeven op wat wij als kernvraag zien?

Wellicht dat dit model tegemoet komt aan de eisen van een brede en zorgvuldige afweging en flexibiliteit. Door dat breed overleg, tussen de bestuurslagen en tussen facetbeleid en sectorbeleid, mag worden verondersteld dat de inbreng van alle belangen gewaarborgd is. Door vroegtijdig overleg moet het tevens mogelijk zijn tijdig de verschillende besluitvormingslijnen op elkaar af te stemmen. Besluiten kunnen heroverwogen worden. In zoverre zijn de voorstellen te beschouwen als een belangrijke verbetering. Maar er ontbreekt *de synchronisatie van de planvorming* op de beide besluitvormingslijnen. Ook biedt dit model wel mogelijkheden voor een zo decentraal mogelijke besluitvorming, zo lang de overlegpartners op de hogere bestuursniveaus bereid zijn zich tot de hoofdlijnen van de besluitvorming te bepalen. Veel is in dit model echter afhankelijk van de houding van de in het overleg betrokken ambtenaren en bestuurders.

Duidelijke nadelen van het model tekenen zich af op het punt van overleg op ambtelijk en bestuurlijk niveau. Daar moet tot overeenstemming worden gekomen. Dat garandeert helaas niet de tijdige inschakeling van de vertegenwoordigende organen. Het is zelfs zeer goed mogelijk dat de in het overleg bereikte overeenstemming een

¹ MvA, 14889, nr. 10.

wezenlijke discussie in de vertegenwoordigende organen zal blokkeren. Bestuurders zullen niet graag teruggestuurd worden naar de overlegtafel. Evenzo biedt het model onvoldoende garanties dat inspraak, rechtsbescherming en participatie van de burgers tot hun recht komen.

Ook tegenover de burgers zullen de bestuurders geneigd zijn de overlegresultaten als 'hard', dat wil zeggen als enig mogelijk compromis of als resultaat van een zorgvuldige, brede belangenafweging te verdedigen. Juist nu in de adviezen *vroegtijdig* overleg op bestuurlijk niveau wordt bepleit, wordt de kans groter dat in een vroegtijdig stadium door een onderhandelingsresultaat verdere discussie in samenleving en vertegenwoordigende organen wordt geblokkeerd.

Met betrekking tot het punt van de effectuering van het beleid, ook in financiële zin, kan evenmin gesteld worden dat de adviezen en de spelregels zoveel betere garanties bieden dan tot op heden het geval is. Verbanden moeten worden gelegd tussen middellange-termijnplan en streekplan en dit laatste moet worden voorzien van een uitvoeringsschema met een financieringsschema, doch een sanctie op het niet tijdig uitvoeren ontbreekt.

De uitvoering van het streekplan is bovendien afhankelijk van de medewerking van de betrokken gemeenten. Deze worden wel vroegtijdig in het overleg betrokken, doch worden in dit schema niet verplicht hun bestemmingsplannen volgens het streekplan in te richten (onthouding goedkeuring GS en aanwijzingen kunnen dit gebrek aan medewerking echter maar ten dele, in ieder geval niet tijdig sanctioneren), en kunnen evenmin worden gedwongen tot uitvoering van de bestemmingsplannen over te gaan.

Tenslotte merken we op dat, indien niet via overleg tot besluiten kan worden gekomen, via eenzijdige ingrepen van de hogere overheid tot besluiten wordt gekomen. De middelen daartoe worden aangescherpt in Wetsontwerp 14889. Onzes inziens is een dergelijk ingrijpen wellicht onvermijdelijk in het besluitvormingsmodel van bestuurlijke coördinatie, maar daarmee wordt voorbij gegaan aan een aantal van de eisen die wij stellen aan besluitvorming. Wat in de adviezen van de Werkcommissie en in de spelregels als verbetering wordt aangedragen voor de coördinatie, te weten door meer overleg, wordt in het sanctiestelsel met voeten getreden: met voorbijgaan van de betrokken overheden inclusief de vertegenwoordigende organen wordt de beslissing van bovenaf opgelegd.

De conclusie van het bovenstaande kan niet anders zijn dan dat het model van bestuurlijke coördinatie zoals dat in de adviezen van de Werkcommissie in de spelregels is voorgesteld en in de wijziging van de WRO en de overige wetsontwerpen bindend wordt vastgelegd, bepaald niet in hoge mate tegemoet komt aan de door ons gestelde eisen.

VI.3.b.3. *Conclusie met betrekking tot de te kiezen oplossingsrichting*

Herstructurering van het huidige ruimtelijke bestuursrecht is onzes inziens noodzakelijk ter oplossing van de bestaande knelpunten. Bezien we de bestaande situatie, dan zouden we die als volgt kort kunnen typeren: de besluitvorming loopt over drie sporen (facet- en sector- en financiële lijn) zonder dat de verbanden tussen deze sporen op knooppunten zijn geregeld. Het gevolg daarvan is dat de besluitvorming van het ene spoor, dikwijls in het andere spoor herhaald moet worden. De

regering nu wil de verbanden tussen de sporen leggen, door bestuurlijk overleg voor te schrijven. Nadeel van dit besluitvormingsmodel is dat de vertegenwoordigende colleges en de burgers vaak in een te laat stadium effectieve invloed kunnen uitoefenen.

Bij impasses zijn noodgrepen noodzakelijk, waarbij nauwelijks meer inbreng van vertegenwoordigende organen en burgers mogelijk is. Bovendien blijft na vaststelling van de plannen vaak de vraag overeind, wanneer en hoe uitvoering kan worden gegeven aan het plan in verband met de beschikbaarheid van de financiële middelen. Er dient derhalve een besluitvormingsstructuur te worden ontwikkeld waarin de rechten van vertegenwoordigende colleges en van de burgers worden gehandhaafd zonder de kans op nodeloze herhalingen van de besluitvorming en waarin de financiële middelen tijdig zijn gereserveerd.

Een dergelijk besluitvormingsschema ligt in het verlengde van het regeringsvoorstel. Ook in dit schema neemt 'overleg' een belangrijke plaats in. In dit schema worden plannen in facet- en sectorlijn en financiële lijn zoveel mogelijk *gelijktijdig* tot ontwikkeling gebracht. Daarmee kan worden voorkomen dat de besluitvorming voortdurend moet worden herhaald. Ook hier is er uiteraard de kans, dat de standpunten van de verschillende overheidsorganen niet op elkaar afgestemd kunnen worden. De mogelijkheden om een conflict op te lossen mogen evenwel in dit schema eerst worden gebruikt als aan bepaalde voorwaarden is voldaan.

VI.4. *Uitwerking van de oplossingsrichting*

VI.4.a. *Inleiding*

Verbetering van coördinatie van de besluitvorming tussen facet en sector en tussen de verschillende bestuurslagen moet niet beperkt blijven tot het opvoeren van het ambtelijk en bestuurlijk overleg, maar tevens plaatsvinden door het gelijktijdig laten verlopen van de besluitvormingsprocedures. Deze *parallelschakeling* van procedures is vooral van belang waar het op uitvoering gerichte *sectorprojecten* betreft. In het sectorbeleid worden op uitvoering gerichte plannen opgesteld, worden financieringsmiddelen daarvoor gereserveerd, doch niet tijdig (genoeg) wordt besluitvorming in de ruimtelijke facetlijn op gang gebracht. Gevolg: het project is geheel voorbereid, financiële middelen zijn voorhanden, maar de uitvoering kan niet doorgaan in verband met de procedures die in de ruimtelijke facetlijn nog lopen; of het project wordt van zo groot belang gevonden dat met voorbijgaan van de waarborgen van een zorgvuldige belangenafweging, rechtsbescherming en democratische besluitvorming het project wordt doorgezet. (Rechtstreekse aanwijzingen door de minister, gevolgd door gebruik van de uitnodigingsbevoegdheid.)

Andersom kan zich de situatie voordoen dat in een bestemmingsplan ruimte wordt gereserveerd voor een bepaald sectorproject, dat door verwickelingen in het sectorbeleid onzeker wordt of waarvoor onvoldoende financiële middelen beschikbaar blijken. De claim op de ruimte blijft dan jarenlang gehandhaafd, terwijl niet tot uitvoering wordt overgegaan. Dit geeft feitelijk jarenlange rechtsonzekerheid en onnodige financiële lasten (renteverlies), terwijl de in het plan voorziene samenhang in de verschillende voorzieningen wordt verstoord.

In deze situaties kunnen zoals gezegd een groot aantal van de door ons gestelde

eisen van een zorgvuldige besluitvorming in het gedrang komen: zorgvuldige afweging, democratische en decentrale besluitvorming, rechtsbescherming van de burger. Bij parallelschakeling van procedures tijdens de voorbereiding van sectorprojecten wordt ernaar gestreefd de opstelling van de sectorplannen, de opstelling of herziening van de ruimtelijke plannen of het ruimtelijk beleid en de besluitvorming over de daarmee gemoeide financiële middelen gelijktijdig en op hetzelfde abstractie-niveau te laten plaatsvinden. In het hieronderstaande wordt gepleit voor de invoering van afzonderlijke procedureregels voor deze projectbeslissingen.

Ook bij de afstemming van het ruimtelijk beleid en het sectorbeleid op (middel)lange termijn en het financieel beleid, moet een snellere en directere koppeling worden gegarandeerd dan tot nu toe het geval is. Daarnaast is het van het grootste belang dat de ruimtelijke plannen binnen een afzienbare termijn tot stand komen. De lange tijd die met een planvaststelling heengaat, komt eveneens met een groot aantal van onze eisen in conflict: er is geen zorgvuldige belangenafweging meer mogelijk, er ontstaat jarenlange rechtsonzekerheid, de effectuering van het beleid blijft uit. In paragraaf VI.4.b. schetsen wij de hoofdlijnen van de door ons bepleite besluitvorming over de afzonderlijke projecten. In paragraaf VI.4.c. wordt vervolgens per bestuurslaag de besluitvorming doorgelicht en worden aanbevelingen gegeven voor de verbetering en onderlinge afstemming van de planvorming en voor de inkorting van bestaande procedures, met name wat betreft het bestemmingsplan.

VI.4.b. *Projectbeslissingen*

Ideeën van deze strekking zijn niet nieuw. In hiervoor reeds aangehaalde studies (het preadvies prof. De Haan 1973, het rapport van de Werkgroep Coördinatie Onroerend Goed, de adviezen van de Raro over de planologische besluitvorming op Rijksniveau (juli 1976) en over de operationele gebiedsaanwijzing (december 1979)) zijn reeds gedachten over de besluitvorming bij projecten ontwikkeld en uitgewerkt. In de adviezen van de Werkcommissie Verticale Coördinatie en in de 'spelregels' is er weliswaar oog voor deze problematiek, doch wordt op de parallelschakeling van de procedures niet ingegaan. Ook in de MvA van W.O. 14889 wordt hieraan aandacht gegeven, maar wordt gewezen op nog nader te verrichten onderzoek. Bij de herziening ten gronde zouden deze gedachten moeten worden betrokken¹.

De procedure die wij voor de afzonderlijke projectbeslissingen bepleiten, voorziet er in dat de plannen in de verschillende besluitvormingslijnen, op hetzelfde abstractieniveau, gelijktijdig worden vastgesteld en gelijktijdig inspraak en rechtsbescherming wordt geboden. Dat vergt intensief overleg tussen de betrokken overheidslagen en afstemming van facet-, sector- en financiële besluitvormingslijn, hetgeen niet afwijkt van de huidige situatie en de voorstellen van de regering. Ook in deze procedure wordt bij conflicten door de hogere bestuurslaag de beslissing genomen. Dit gebeurt echter in een stadium dat de raden en staten (vertegenwoordigende organen) reeds zijn ingeschakeld en tegen die beslissing nog bezwaar kan worden gemaakt. Deze conflictoplossing vindt plaats voordat een bestemmingsplan wordt opgesteld. De noodgrepen als in ontwerp-artikel 38 WRO en artikel 116 ontwerp-Landinrichtingswet zullen vermoedelijk overbodig zijn.

¹ MvA 14889, nr. 10, pag. 34 en 35, alsmede pag. 67-80.

Projectbeslissingen kunnen zowel op het niveau van het rijk, de provincie als de gemeente plaatsvinden. Onderstaand wordt voor drie bestuursniveaus een beschrijving van de grote lijnen van de besluitvorming gegeven¹.

Programmafase

In deze fase worden de volgende beslissingen gelijktijdig voorbereid en genomen:

- door de sectorautoriteit (meestal het rijk): het sectorale uitvoeringsprogramma;
- door de provincie: een eventuele herziening van het streekplan;
- door de gemeente(n), afhankelijk van diverse factoren: een gemeenteraadsbesluit, houdende een principe-uitspraak over het project, met richtlijnen voor de opstelling van ruimtelijke plannen, of een (herziening van) een structuurplan, of een globaal bestemmingsplan.

Alle bestuursniveaus dragen dus tijdig kennis van elkaars activiteiten en ieder levert zijn bijdrage aan de besluitvorming. De voorontwerpen van sectorprogramma, herziening streekplan en één van de genoemde gemeentelijke besluiten worden door de onderscheiden dagelijkse besturen vastgesteld en vervolgens gelijktijdig ter visie gelegd met de mogelijkheid tot inspraak en advies. Na kennisneming van de ingekomen reacties vindt daarover bestuurlijk overleg plaats tussen de betrokken overheden. Op basis van de resultaten van dit overleg worden de voorontwerpen nader uitgewerkt tot ontwerpen:

- ontwerp-uitvoeringsprogramma
- ontwerp-herziening streekplan
- ontwerp-richtlijnen voor de opstelling van ruimtelijke plannen, of ontwerp (herziening) structuurplan, of ontwerp globaal bestemmingsplan.

Deze ontwerpen doorlopen vervolgens een gezamenlijke bezwaarschriftenprocedure en worden daarna door de vertegenwoordigende organen (althans bij provincies en gemeenten) vastgesteld. Hiermee is de principe-beslissing over het project genomen. Omdat hiermee over het al dan niet doorgaan van het project wordt beslist, dient aan deze principe-beslissing een Kroonberoep voor een ieder te worden verbonden.

Planfase

In deze fase worden op basis van de resultaten van de programfase de volgende beslissingen gelijktijdig voorbereid en genomen:

- door de sectorautoriteit: het sectorale uitvoeringsplan;
- door de provincie, eventueel: de uitwerking van het streekplan;
- door de gemeente(n), afhankelijk van hetgeen in de programfase is besloten:

¹ In bijlage II wordt voor de landinrichting een 'stappenschema' als voorbeeld van een meer uitgewerkte procedure gegeven.

de vaststelling van een structuurplan of een bestemmingsplan overeenkomstig de richtlijnen;

de vaststelling van een uitwerking van het in de programfase vastgestelde globale bestemmingsplan.

De vaststelling van het bestemmingsplan volgt de normale bestemmingsplanprocedure, met dien verstande dat het Kroonberoep zich dient te beperken tot de uitwerking van de beslissing over het programma (vergelijk art. 30, derde lid, van de gewijzigde Luchtvaartwet). Die beslissing zelf is niet meer aan te vechten.

De uitwerking van het globale bestemmingsplan volgt de procedure, welke is neergelegd in artikel 11 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (overleg met belanghebbenden, vaststelling door burgemeester en wethouders, goedkeuring door Gedeputeerde Staten). Naar onze mening dient de beslissing van Gedeputeerde Staten over de goedkeuring door wetswijziging in ieder geval vatbaar gemaakt te worden voor een rechtmatigheidstoetsing door de afdeling Rechtspraak van de Raad van State.

Uitvoeringsfase

Op grond van de uitgewerkte ruimtelijke plannen, de uitvoeringsplannen en de financieringsregeling kunnen de vergunningen worden verleend voor de uitvoering van werken.

Conflicten

In geval zich conflicten tussen de betrokken overheden voordoen zal de *naast hogere* overheid de vereiste beslissing dienen te nemen.

Kunnen provincie en gemeente het niet eens worden over de richtlijnen, het structuurplan, het bestemmingsplan of de uitwerking daarvan, dan treedt de provincie na overleg in de plaats van de gemeente, uiteraard nadat de gemeente in staat is gesteld zelf de vereiste beslissingen te nemen.

Kunnen rijk (een of meer ministers) en provincie het niet eens worden over (de herziening van) een streekplan, dan stelt het rijk het streekplan (of streekplanherziening) vast, na van zijn voornemen daartoe mededeling aan de Tweede Kamer te hebben gedaan.

Deze stapsgewijze besluitvorming komt onzes inziens tegemoet aan een groot aantal van de door ons gestelde eisen. In elke fase een zorgvuldige afweging van belangen (ruimtelijke, sectorale en financiële belangen); in elke besluitvormende fase inspraak en zonodig rechtsbescherming met het zwaartepunt op het moment van het principebesluit; in elke besluitvormende fase inschakeling van de betrokken vertegenwoordigende organen; handhaving van een zo decentraal mogelijke besluitvorming; versterking van het financiële instrumentarium ter uitvoering van het besluit.

Voor welk type projecten zal de vastgestelde procedure gevolgd moeten worden?

In algemene zin kunnen twee criteria worden genoemd:

1. Er is sprake van een aanzienlijke ruimtelijke ingreep.
2. Er is sprake van aanzienlijke samenhang met of effect voor andere belangen.

De keuze moet – voor wat de rijksprojecten betreft – *in* de planologische kernbeslissing worden gemaakt. Anders gezegd: in de pkb zal bepaald moeten worden ten aanzien van welke projecten een projectprocedure gevolgd moet worden.

De procedure voor de projectbeslissingen is zeker op het eerste gezicht niet eenvoudig. In onze ingewikkelde samenleving is planning, coördinatie en overleg echter niet meer weg te denken. Bovendien moet worden bedacht, dat deze projectprocedure eenvoudig is in vergelijking met de veelal langdurige en chaotische openvolging van diverse afzonderlijke procedures ten aanzien van hetzelfde project, met evenzovele kansen van misbruik van procesrecht. De hier omschreven procedure biedt, althans op papier, regels voor een zo vlot mogelijke totstandkoming van de besluitvorming. In de praktijk zal beproefd moeten worden of de toepassing van de door ons gewenste structuur van besluitvorming over de afzonderlijke projecten aan al onze eisen in voldoende mate kan worden voldaan.

Tenslotte merken wij op dat ook voor het slagen van de procedure de echte bereidheid tot overleg en samenwerking tussen de verschillende bestuurslagen een absolute voorwaarde is.

VI.4.c. Uitwerking van de oplossingsrichting per bestuursniveau

Rijk

We hebben geconstateerd dat er een besluitvormingskader ontbrak voor ruimtelijke beslissingen zowel over hoofdlijnen en beginselen als over afzonderlijke projecten op rijksniveau. Dit heeft geleid tot de instelling van de procedure van de planologische kernbeslissing voor nationaal ruimtelijk relevante beslissingen (afgekort: pkb-procedure). De pkb-procedure heeft inmiddels een aantal jaren gefunctioneerd en zal de Wet op de Ruimtelijke Ordening worden vastgelegd (W.O. 14889).

Bij het functioneren van de pkb-procedure kunnen een aantal vraagtekens worden gesteld. Naar onze mening is er een *discrepantie* tussen de vrij zware en langdurige *vaststellingsprocedure* en de inhoud en *verbindendheid* van de beslissingen die via de pkb-procedure worden genomen. De pkb-procedure is van toepassing op regeringsnota's over de ruimtelijke ordening en op de structuurschetsen, waarin de hoofdlijnen voor de ruimtelijke structuur van ons land op (middel)lange termijn (ca. 15-20 jaar) worden vastgelegd, (de Verstedelijkingsnota en de Nota Landelijke Gebieden met de daarbij behorende structuurschets op de verstedelijking en de structuurschets landelijke gebieden). Daarnaast worden de structuurschema's via de procedure vastgesteld. In deze structuurschema's wordt het beleid op lange termijn vastgelegd voor sectoren van het rijksbeleid die van invloed zijn op de ruimtelijke structuur. De ruimtelijke consequenties staan daarbij op de voorgrond. Tevens wordt de procedure toegepast op plannen voor afzonderlijke projecten, zoals de Markerwaard.

Geconstateerd moet worden dat de procedure, die meestal enige jaren in beslag neemt, tot nu toe vooral heeft gefunctioneerd voor vrij abstracte nota's, structuurschetsen en -schema's. De structuurschets op de Verstedelijking heeft als uitzondering daarop een vrij duidelijk beeld gegeven van de stedelijke ontwikkelingen van ons land, waaruit voor de lagere overheden en de burger af te leiden viel welke consequenties deze ontwikkeling moest hebben voor de planvorming op regionale

en lokale schaal. De parlementaire behandeling van de Nota Landelijke Gebieden en de Structuurschets Landelijke Gebieden is nog niet afgerond, maar de regeringsbeslissing is abstract. De schets geeft nauwelijks aanknopingspunten voor de planvorming op de lagere niveaus. Dat is niet zo bezwaarlijk, omdat aan de algemene beleidslijnen uit die beslissing een nadere uitwerking wordt gegeven in een aantal structuurschema's (zie hoofdstuk IV.4).

De structuurschema's geven een raming van het ruimtebeslag voor de betreffende sector op lange termijn. Door die lange termijn wordt de realiteitswaarde van de schema's betrekkelijk gering: onvoldoende duidelijk wordt immers welk ruimtebeslag uiteindelijk zal worden gelegd. Een goede financiële planning bleef tot voor kort bij zowel de structuurschetsen als de schema's achterwege. Dit komt in mindering op het realiteitsgehalte van de beslissingen. Een aantal van de recent verschenen structuurschema's zijn in dat opzicht beter onderbouwd¹, met uitzondering van het structuurschema Natuur- en landschapsbehoud.

De structuurschema's komen zeer gefaseerd tot stand. Dit heeft tot gevolg dat het moeilijk controleerbaar is of de verschillende schema's onderling op elkaar afgestemd zijn. Vermoed kan worden dat in een aantal gevallen claims op de ruimte worden gelegd die niet te verwezenlijken zijn, doordat reeds eerder daarmee strijdige claims zijn gelegd. Thans zijn echter de meeste structuurschema's verschenen. De laatste in een zeer korte periode, hetgeen zeker zal hebben bijgedragen aan de onderlinge afstemming. Het is bovendien verheugend dat deze problematiek door de regering is onderkend. De recent verschenen nota over de structuurschema's² vormt een goede aanzet voor een verbeterde afstemming.

Tenslotte moet worden gememoreerd dat de pkb-procedure oorspronkelijk was bedoeld voor beslissingen van de rijksoverheid, die directe gevolgen zouden hebben voor de bestemming van een bepaald gebied, de zgn. afzonderlijke project-beslissingen (naar aanleiding van Shell-Moerdijk). Tot op heden wordt de procedure vrijwel uitsluitend gebruikt voor het vastleggen van de hoofdlijnen van beleid en de daarbij behorende indicatieve lijst van afzonderlijke projecten via nota's, structuurschetsen en schema's.

Naar onze mening is het zeer wel mogelijk verdere verbeteringen aan te brengen in de besluitvorming met betrekking tot het beleid op rijksniveau, waarbij de bovenstaande discrepantie tussen de pkb-procedure en de inhoud en verbindendheid van de uitspraken wordt vermindert.

Daarvoor is het in de eerste plaats nodig vast te stellen in welke gevallen beslissingen van het rijk nodig zijn en waartoe de rijksoverheid haar activiteiten moet beperken. We hebben immers vastgesteld dat we hechten aan het gedecentraliseerde karakter van de opzet van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Dit houdt in dat op rijksniveau slechts die besluiten mogen worden genomen die duidelijk de provinciale en gemeentelijke schaal te boven gaan. Met name de structuurschema's kunnen een centraliserend effect hebben.

¹ - structuurschema Openluchtrecreatie (T.K. 16700)

- „ Landinrichting (T.K. 16600)

- „ Militaire terreinen (T.K. 16666)

² Nota Structuurschema's, T.K. 1980-1981, 16799 nrs. 1-2.

De rijksoverheid heeft naar onze mening tot taak¹:

- het tijdig zichtbaar maken en verbeteren van de ruimtelijke macro-structuur (verstedelijking, landelijke gebieden);
- de planning en (tijds) uitvoering van bovenprovinciale infrastructurele verbindingen (hoofdstructuur van wegverbindingen, railverbindingen, hoogspanningsleidingen enz.);
- de coördinatie en planning van financiële verdelingsvraagstukken op ruimtelijk gebied (bijvoorbeeld groeikernen en relatienotagebieden). Daarmee kan worden bereikt, dat aan de hand van objectieve criteria financiële middelen worden toegevoerd aan de lagere overheden zodat een gedecentraliseerd beleid kan worden gevoerd.

In de tweede plaats is het voor de afbakening van het door de rijksoverheid te voeren beleid belangrijk dat jaarlijks bij de begroting door de minister van VRO een verslag wordt gegeven van de activiteiten in het afgelopen jaar, met een evaluatie daarvan en een beschouwing over de te verwachten ontwikkelingen en de voornemens van het komende jaar². Tegen deze achtergrond is een betere beoordeling mogelijk van incidentele beslissingen. Een dergelijke verslaggeving vindt thans plaats over het verstedelijkingsbeleid. Dit dient onzes inziens tot het gehele ruimtelijke beleid te worden uitgebreid, waarbij waar nodig met de verantwoordelijke sectorminister wordt samengewerkt.

In de derde plaats is het dringend noodzakelijk dat de aanzetten tot verbetering van de onderlinge afstemming van de structuurschema's, alsmede de afstemming van de structuurschema's op de structuurschetsen worden opgepakt. In het bijzonder is daarvoor van belang de verdere financiële onderbouwing van de structuurschema's. Via kamer moties is reeds gedurende een reeks van jaren op de financiële onderbouwing van alle nationale ruimtelijke plannen aangedrongen (o.m. motie Groen-smit-Van der Kallen)³.

Het zou bovendien aanbeveling verdienen de sectorplannen voor de middellange termijn (MTP's) gelijktijdig met de structuurschema's uit te brengen. Het structuurschema geeft dan het ruimtelijk beeld voor de lange termijn van het sectorbeleid, het MTP sluit hierop aan en geeft richting aan het totale sectorbeleid voor de komende 5 jaar. Het MTP geeft dus naar inhoud een concrete invulling van het structuurschema. Voorts zijn MTP's financieel onderbouwd, dat wil zeggen zij bevatten een harde planning voor de eerste jaren en een globale planning voor de daaropvolgende jaren. Deze planning *verschuift per jaar*. Daarmee is dan gelijktijdig een aanzet gegeven voor de financiële onderbouwing van de structuurschema's. Tenslotte onderschrijven wij de voorstellen om de structuurschema's evenals de structuurschetsen éénmaal per 5 jaar bij te stellen op basis van de ruimtelijke ontwikkelingen; dat wil zeggen aanpassing aan de structuurschetsen en op basis van de voortgang in het sectorbeleid volgens het MTP.

¹ Aan de hand van Van Bommel: 'PKB en Politiek', AR-Staatkunde 1978, pag. 435 e.v.

² Het tot nu toe gebruikelijke jaarlijks verslag (art. 2 lid 2 WRO) is slechts een droge opsomming van feiten.

³ Ingediend bij de behandeling van de Oriënteringsnota.

Het is van groot belang dat de totstandkoming van het ruimtelijk beleid van het rijk met een aantal waarborgen wordt omgeven. Dit geldt voor alle onderdelen van dat rijksbeleid, dus zowel voor de hoofdlijnen van het nationaal ruimtelijk beleid als voor de bovenprovinciale projectbeslissingen. De pkb-procedure, waarvan inspraak, onafhankelijke advisering, bestuurlijk overleg met (vertegenwoordigingen van) provincies en gemeenten en behandeling in de Tweede Kamer deel uitmaken, is oorspronkelijk voortgekomen uit de behoefte aan procedures voor rijksbeslissingen over de afzonderlijke, bovenregionale en bovenprovinciale projecten. Tot op heden is de pkb-procedure nog nauwelijks voor dit laatste doel gebruikt.

Betrekken wij dit op de positie van de burger en zijn organisaties, dan komen wij tot de conclusie dat hierdoor de gehele procedure van betrekkelijke waarde is. De burger kan inspreken op de hoofdlijnen van het beleid en op de tamelijk abstracte langetermijnplannen, maar slechts in een enkel geval op de concrete rijksbeslissingen over de afzonderlijke projecten, die van meer directe betekenis zijn voor de leefsituatie van die burger.

Naar onze mening dient de pkb-procedure gehandhaafd te blijven voor de vaststelling van de hoofdlijnen van het ruimtelijk beleid via de structuurschetsen en -schema's. Hiermee wordt mede het kader gegeven voor de besluitvorming ten aanzien van afzonderlijke projecten die de rijksoverheid in het door haar te voeren sectorbeleid wil aanvatten. Over deze projecten moet via een *aparte* procedure tot definitieve besluitvorming worden gekomen (de hierboven omschreven procedure inzake projectbeslissingen). Daarnaast is er wellicht behoefte aan een procedure voor projectbeslissingen die nog niet op een pkb steunen. Bijvoorbeeld de LNG-aanlanding. Zo'n projectbeslissing zal dan ook de kenmerken van een pkb-procedure moeten hebben. Te denken is aan een versnelde pkb-procedure. (Vergelijk art. 2b van het gewijzigd Ontwerp van wet tot wijziging van de WRO.)

In de pkb-procedure speelt naast de inspraak het bestuurlijk overleg met (vertegenwoordigingen van) provincies en gemeenten een rol. Hierdoor kan de onderlinge afstemming van het ruimtelijk beleid van de drie bestuurslagen plaatsvinden. Indien dit bestuurlijk overleg waarde wordt toegekend, is het onzes inziens een onjuiste gang van zaken indien zoals thans in het ontwerp 14889 in artikel 37 is neergelegd, de minister rechtstreeks aanwijzingen kan geven omtrent de inhoud van streek-, structuur- en bestemmingsplannen, zonder dat deze gebaseerd behoeven te zijn op een planologische kernbeslissing¹.

Naar onze mening zullen de hoofdlijnen en beginselen van het rijksbeleid en de nationale projectbeslissingen ter beoordeling aan het parlement moeten worden voorgelegd. In W.O. 14889 wordt slechts voorzien in een recht van goedkeuring door de Tweede Kamer. De voorkeur gaat onzerzijds uit naar de betrokkenheid van zowel Eerste als Tweede Kamer. De Staten-Generaal zullen in het algemeen veel nauwer bij de 'planning' moeten worden betrokken. In deze tijd van toenemende technocratie en bureaucratie is dat hoogst noodzakelijk. Het democratisch gehalte van het centrale overheidsbeleid is in het geding. Vaststelling door de wetgever, al dan niet in de vorm van een 'planwet' zou de meest juiste weg zijn. Art. 120 lid 1 Grondwet biedt hiervoor de mogelijkheden².

¹ zie MvT 14889, pag. 24.

² zie Van Bommel t.a.p. pag. 443.

Provincie

Het ruimtelijk beleid van de provincies wordt vastgelegd in streekplannen. Het streekplan geeft de hoofdstructuur aan van een gebied en is richtinggevend voor de door de gemeenten op te stellen bestemmingsplannen, waarin de bestemming van gronden bindend wordt vastgelegd. Het streekplan vormt als zodanig een belangrijke schakel tussen het (abstracte) rijksbeleid en het concrete gemeentelijk beleid.

Als knelpunt wordt bij de streekplannen veelal ervaren dat de provincie nauwelijks mogelijkheden heeft de in het streekplan neergelegde gedachten te realiseren. De provincie kan aan de hand van het streekplan goedkeuring onthouden aan een bestemmingsplan en in uiterste gevallen aanwijzingen geven over de inhoud van bestemmingsplannen. Desnoods kunnen Gedeputeerde Staten zelf tot de opstelling van een bestemmingsplan overgaan (art. 40 WRO). Blijft de gemeente weigeren haar medewerking te verlenen dan kan de Commissaris van de Koningin de bouwvergunning verlenen op grond van art. 156 van de gemeentewet. Zelfs kan de provincie onteigening ten behoeve van de uitvoering van het bestemmingsplan verzoeken. Weigert de gemeente medewerking aan een onteigening ten gunste van de provincie dan staat voor Gedeputeerde Staten beroep open bij de Kroon (art. 87 Onteigeningswet).

Hieruit blijkt dat de provincie slechts in theorie de uitvoering van het ruimtelijk beleid zelf ter hand kan nemen. Het zal echter duidelijk zijn, dat niet snel naar deze middelen wordt gegrepen vanwege de onvoldoende toerusting hiervoor bij de provincie en mede ter wille van de goede samenwerking tussen provincie en gemeente. Gebleken is dat deze dwangmiddelen in conflictsituaties nauwelijks aan de orde komen.

De synchronisatie van de procedures bij projectbeslissingen kan aan de verbetering van de situatie bijdragen, uitgaande van de bereidheid van de partijen om tot oplossingen te komen. Daarnaast biedt het eindadvies van de Werkcommissie Verticale Coördinatie, waarin gepleit wordt voor een versterking van de rol van de gemeenten bij de opstelling van streekplannen, aanknopingspunten voor verbetering. De gemeenten moeten daartoe kunnen deelnemen aan het overleg in de PPC.

Onzes inziens moet tevens worden gedacht aan uitdrukkelijker complementaire samenwerking tussen gemeenten en provincie. De vaststelling van een uitwerking van het streekplan kan voortvloeien uit een door samenwerkende gemeenten opgesteld intergemeentelijk structuurplan (zie de voorbeelden Drechtsteden en Twente). Het uitwerkingsplan wordt dan gedragen door de samenwerkende gemeenten. De kansen op overneming van het streekplan in bestemmingsplannen en op uitvoering worden daardoor aanzienlijk vergroot.

Het streekplan heeft zoals gezegd een belangrijke schakelfunctie. Het is daarom belangrijk dat aanwijzingen van de rijksoverheid met betrekking tot bovenprovinciale ontwikkelingen tijdig in de streekplannen worden opgenomen. Het lang uitblijven van de opname van bijvoorbeeld bouwlocaties en havengebieden in streekplannen, welke situatie zich de afgelopen jaren verschillende malen heeft voorgedaan, leidt tot stagnatie in de uitvoering van het nationale ruimtelijk beleid.

Dergelijke impasses zal de minister van VRO moeten doorbreken met gebruikmaking van het conflictoplossingsmechanisme, dat in onze voorstellen over de besluit-

vorming voor afzonderlijke projecten is opgenomen. Naar onze mening is het gezien de integrerende functie van het streekplan echter onjuist indien aan de minister een rechtstreekse aanwijzingsbevoegdheid wordt toegekend met betrekking tot de gemeentelijke structuur- en bestemmingsplannen, met voorbijgaan van het provinciaal beleid (art. 37 W.O. 14889).

Gemeente

Algemeen bekend is het feit dat de totstandkoming van bestemmingsplannen zeer lange tijd in beslag neemt. Recent onderzoek naar de totstandkoming van de (sinds 1965 verplichte) bestemmingsplannen buitengebied heeft uitgewezen dat per december 1979 slechts 32% van de gemeenten beschikte over geheel of gedeeltelijk vigerende aan de WRO aangepaste bestemmingsplannen buitengebied¹.

Juist doordat het bestemmingsplan het enige juridisch bindende plan is, doet de lange voorbereidingstijd ernstig afbreuk aan de verwezenlijking van het ruimtelijke beleid. Er moet veelvuldig gebruik gemaakt worden van de anticipatiebepalingen. Dit kan voor een deel worden voorkomen door de gemeente in een vroeger stadium bij de besluitvorming te betrekken in geval van projectbeslissingen van rijk en provincie. Projectbeslissing en bestemmingsplanherziening kunnen dan synchroon verlopen (zie onderdeel VI.4.b.).

Oorzaken van de trage totstandkoming zijn zowel gelegen in de voorbereiding (onderzoek en inspraak), als in de vaststellings-, goedkeurings- en beroepsprocedure (bezwaar en beroep). Aan de voorbereiding van het bestemmingsplan worden hoge eisen gesteld op het gebied van het onderzoek. Dit vergt veel tijd, deskundigheid en kosten. Dit laatste ontbreekt veelal in de kleinere gemeenten, waarin het aantrekken van hoog gekwalificeerde ambtenaren vrijwel niet mogelijk is. Men is dan volledig aangewezen op externe stedenbouwkundige bureaus. Nu de totstandkoming van bestemmingsplannen kennelijk zo stagneert moet naar onze mening worden onderzocht of de eisen met betrekking tot het onderzoek niet kunnen worden beperkt. In eerste instantie zou kunnen worden volstaan met een globaal bestemmingsplan. Met name voor de buitengebieden wordt dan tenminste op korte termijn enige bescherming geboden. In het bovengenoemd onderzoek wordt daarnaast gepleit voor het opnemen van intergemeentelijke bestemmingsplannen voor de buitengebieden, dan wel een intergemeentelijke voorbereiding. Deze gedachte spreekt ons aan. Indien gemeenten gezamenlijk kunnen beschikken over een stedenbouwkundige dienst, dan kan dit vooral voor de kleinere gemeenten soelaas bieden op het gebied van de deskundigheid. Het overdragen van de bevoegdheid tot vaststelling van de bestemmingsplannen aan een intergemeentelijk orgaan is niet uitgesloten, mits de democratische controle is verzekerd via de gemeenteraad.

Wij hechten met betrekking tot het bestemmingsplan aan een vaststellingsprocedure die omgeven is met waarborgen van inspraak en rechtsbescherming. Hiermee is echter veel tijd gemoeid en het is de vraag in hoeverre enige beperkingen kunnen worden aangebracht zonder dat aan de zorgvuldige totstandkoming afbreuk wordt

¹ 'Het buitengebied landelijk bezien', rapport van het onderzoek naar de knelpunten bij de totstandkoming van bestemmingsplannen buitengebied; Bouwman en Jansen, Rijksuniversiteit Leiden, januari 1981.

gedaan.

In het eerder genoemd onderzoek wordt gesuggereerd de eerste ter visie legging van het ontwerpplan te laten vervallen en het plan direct door de gemeenteraad te laten vaststellen. Bij de vaststelling betreft de gemeenteraad de inspraakresultaten. Nu W.O. 14889 de gemeenten verplicht tot het bieden van mogelijkheden voor inspraak (art. 22a), vinden wij dit geen vreemde gedachte. Wij oordelen de tijd echter nog niet rijp voor de verwezenlijking daarvan. De inspraak op wettelijke basis zal zich in de praktijk gevestigd moeten hebben, voordat deze suggestie nader kan worden overwogen.

Wordt van een bestemmingsplan *beroep bij de Kroon* aangetekend, dan is verzekerd dat het bestemmingsplan de eerste jaren geen rechtskracht zal verkrijgen. De behandeling van het Kroonberoep neemt thans gemiddeld 4 jaar in beslag. Wij zijn van mening dat dit een onduidelbare zaak is. Jarenlange rechtsonderzekerheid voor vele belanghebbenden is het gevolg van soms één enkel beroep. Anderzijds hechten wij aan de handhaving van de mogelijkheid van het volle beroep voor een ieder. Uit de resultaten van het hier aangehaalde onderzoek naar de bestemmingsplannen buitengebied blijkt dat van degenen die bij de Kroon beroep instelden 82 % rechtstreeks in zijn belang was getroffen.

Van de beperking van het ontvankelijkheidsvereiste, waarbij de formule van de wet Arob van toepassing wordt verklaard, mag dan ook zeer weinig soelaas worden verwacht². Vervanging van het volle Kroonberoep door het Arob-beroep, waarbij alleen rechtmatigheidstoetsing plaatsvindt, zal naar onze mening duidelijk afbreuk doen aan de rechtsbescherming van de burger en zijn organisaties. Het hier aangehaalde onderzoek wijst uit, dat vrijwel alle bezwaren die bij de Kroon naar voren worden gebracht gericht zijn tegen de doelmatigheid van de beslissing. In 38 % van de gevallen waarbij het Kroonberoep werd ingesteld, werden de bezwaren geheel of gedeeltelijk gegrond verklaard. Afschaffing van het Kroonberoep is in onze ogen niet de weg, zolang tenminste niet alle andere mogelijkheden om de tijd die met het Kroonberoep verloren gaat te bekorten, beproefd zijn³.

In het gewijzigd W.O. 14889 wordt gekozen voor het behoud van het Kroonberoep. Voorgesteld wordt de goedkeuring door Gedeputeerde Staten van het plan ten aanzien van de gedeelten, waartegen bij dit college geen bezwaren zijn ingediend, onherroepelijk te laten zijn. Het verkrijgen van rechtskracht voor deze gedeelten van het plan wordt dan door het instellen van beroep op de Kroon niet uitgesteld. Tevens wordt voorgesteld de automatisch schorsende werking door instelling van beroep op de Kroon te laten vervallen³. Dit betekent dat het gehele plan na de goedkeuring door Gedeputeerde Staten voor uitvoering vatbaar is, tenzij de schorsing wordt

² Deze suggestie werd gedaan in het Tweede Advies van de Raro over de bestemmingsplan-procedure, mei 1978.

³ Wij kunnen ons niet verenigen met art. 6.17 van het CDA-verkiezingsprogramma '81-'85 'Om een zinvol bestaan', waarin de vervanging van het Kroonberoep door toetsing door de Arob-rechter wordt voorgestaan. Bij de behandeling van W.O. 14889 is bij het Voorlopig Verslag door de CDA-fractie in de Tweede Kamer eveneens het standpunt ingenomen dat het Kroonberoep vooralsnog moet worden gehandhaafd, mits de hiermee gemoeide tijd tot aanvaardbare proporties wordt teruggebracht.

³ Gezien de korte termijn waarover de commissie beschikte, is over het laten vervallen van de schorsende werking nog geen standpunt ingenomen.

toegekend door de voorzitter van de afdeling geschillen bestuur van de Raad van State voor de gedeelten van het plan waarvoor beroep op de Kroon is ingesteld. Voorts worden in het gewijzigd ontwerp door de regering een aantal voorstellen gegeven die de gehele totstandkomingsprocedure van het bestemmingsplan moeten bekorten. Het betreft hier voornamelijk een strakker regime van termijnen waaraan gemeente en provincie zich dienen te houden.

Wij vragen ons ernstig af of de voorstellen, zoals neergelegd in het gewijzigd W.O. 14889 de vereiste bekorting kunnen bewerkstelligen. Onzes inziens verdient het overweging de Kroon aan een termijn te binden, zoals door de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening is voorgesteld¹: tijdslimiet van 6 maanden, met de mogelijkheid van verlenging tot 12 maanden. Bij overschrijding van die termijn kunnen degenen die hiervan schade ondervinden, dat wil zeggen schade als gevolg van de overschrijding van de termijn, deze verhalen op de rijksoverheid (vertragingsschade). Nu in het gewijzigd ontwerp de termijnen voor gemeente en provincie worden aangehaald, waarmee wij overigens instemmen, komt de 'tijdloze' behandeling van het beroep op de Kroon in een nog schriller daglicht te staan. Voor de duidelijkheid willen wij er op wijzen, dat wij aan de overschrijding van de voorgestelde termijn door de Kroon slechts één sanctie willen verbinden, namelijk de plicht de vertragingsschade te vergoeden. Dit laat – uiteraard – onverlet de plicht van de Kroon om na de termijnoverschrijding alsnog een uitspraak te doen.

Door de Raro is in hetzelfde advies voorgesteld de ambtshalve toetsing te laten vervallen. Wij menen dat de ambtshalve toetsing wel enige betekenis heeft in die zin, dat door de toetsing de eenheid in beleid door de Kroon kan worden bevorderd. Onzes inziens kan dit grotendeels langs andere wegen worden bereikt, namelijk door de uitoefening van het toezicht door de Inspecteurs van de Ruimtelijke Ordening en door het geven van aanwijzingen door de rijksoverheid via circulaire in het geval van veel voorkomende onjuistheden. De ambtshalve toetsing zal daardoor tot uitzonderingsgevallen beperkt kunnen blijven.

VI.5. Verbeteringen van het organisatorische kader: integratie en decentralisatie

Voor het voorbereiden, vaststellen en uitvoeren van het ruimtelijk beleid is het vereist dat het stelsel van politieke besluitvorming in ons land vrij ingrijpend wordt gewijzigd. De belangrijkste eisen, die wij stellen aan dat stelsel zijn:

- het moet democratisch functioneren;
- het moet voldoende bestuurskracht kunnen ontwikkelen;
- het moet een kader bieden voor het voeren van een geïntegreerd beleid.

Ten aanzien van het democratisch functioneren zijn wij van mening dat een decentralisatie van vele taken en bevoegdheden en de daarbij behorende financiële middelen over de inrichting en het beheer van de ruimte, welke thans in handen zijn van het rijk, naar provincies en/of gemeenten noodzakelijk is. De strekking van de Nota Decentralisatie Rijkstaken kunnen wij onderschrijven, doch wij betreuren het dat de

¹ Tweede advies over de bestemmingsplanprocedure.

concrete uitwerking van de daarin neergelegde denkbeelden veelal nog ontbreekt. De minister van Binnenlandse Zaken zou als coördinerend minister voor decentralisatie over wettelijke coördinerende bevoegdheden moeten kunnen beschikken om aan het proces van decentralisatie krachtig leiding te kunnen geven. Daarbij denken wij aan het per departement opstellen van decentralisatievoorstellen onder uitdrukkelijke medeverantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken. De positie van de Interdepartementale Commissie Binnenlands Bestuur zou moeten worden versterkt, zodat deze vergelijkbaar wordt met de positie van de Rijks Planologische Commissie¹.

Naast decentralisatie zal een versterking van de positie van het vertegenwoordigend orgaan op elk van de drie bestuurslagen nodig zijn ter versterking van het democratisch gehalte van de besluitvorming. Voor het rijk betekent dit onder meer dat hoofdlijnen en beginselen van het ruimtelijk beleid door regering en parlement samen vastgesteld dienen te worden². Voor de provincie kan dat ertoe leiden, dat de Staten niet alleen het streekplan vaststellen, maar ook belangrijke inrichtingsprogramma's. Voor de gemeente dient de versterking van de positie van de gemeenteraad onder meer te worden gezocht in het bestrijden van de behoefte aan toepassing van anticipatiebepalingen, door te zorgen voor tijdige voorbereiding van bestemmingsplannen. Over het verhogen van het democratisch gehalte van de beslissingen over de afzonderlijke projecten van rijk, provincies en gemeenten is reeds aandacht besteed in onderdeel 4 van dit hoofdstuk.

Het ontwikkelen van voldoende bestuurskracht om de grote – ruimtelijk relevante – maatschappelijke vraagstukken te kunnen oplossen vergt andere middelen, al kunnen verhoging van het democratisch gehalte van de besluitvorming en decentralisatie van de besluitvorming naar provincie en gemeenten daartoe wel bijdragen. Voor het effectief kunnen aanwenden van bestuurskracht is het van groot belang, dat het bestuurlijk en ambtelijk apparaat vooral in kwalitatief opzicht op zijn taak is berekend en dat de bestuurskracht kan worden aangewend op het niveau, waarop de problemen zich voordoen.

Veel ruimtelijke problemen van in beginsel lokale aard hebben belangrijke regionale gevolgen. Wij menen dat voor deze regionale vraagstukken door de samenwerkende gemeenten naar oplossingen moet worden gezocht. Daarbij zal men zonnig bereid moeten zijn tot complementaire samenwerking met de provincie³. De provincie zal de behartiging van de regionale taken over moeten nemen, indien de gemeenten in de regio niet bereid zijn tot samenwerking, dan wel de samenwerking in feite niet leidt tot de oplossing van de vraagstukken. Deze intergemeentelijke samenwerking moet duidelijk democratisch verankerd zijn bij de afzonderlijke gemeenten. Nauw verbonden met de bestuurskracht is het vermogen om tegengestelde maatschappelijke belangen tegen elkaar af te wegen en om vervolgens met de resultaten van die afweging te komen tot een ondubbelzinnig, onderling niet tegenstrijdig beleid. De samenhang tussen de diverse beleidsonderdelen zal zo hecht moeten

¹ Zie ook de voorstellen van de commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, deel 3.

² Zie ook onderdeel 4.c. (onder Rijk) van dit hoofdstuk.

³ Zie ook onderdeel 4.c. (onder Provincie) van dit hoofdstuk.

zijn dat zij elkaar ondersteunen, zodat het beleid als geheel beter en sneller uitgevoerd kan worden.

Daartoe zijn – zeker op rijksniveau – ingrijpende wijzigingen nodig in het stelsel van departementen en verdeling van bevoegdheden. Veel meer dan tot nu toe zullen de verantwoordelijke bewindspersonen zelf leiding moeten geven aan het beleidsproces op rijksniveau. Versterking van de positie van de coördinerend minister van Ruimtelijke Ordening is dringend gewenst. Wij hebben met instemming kennis genomen van de voorstellen over de integrerende ministers in het derde en vierde rapport van de commissie Hoofdstructuur Rijksdienst.

Kortom, het politieke, bestuurlijke en ambtelijke systeem zal veel nadrukkelijker afgestemd moeten worden op de oplossing van maatschappelijke vraagstukken. Daarbij zal het van essentieel belang zijn dat het parlement en de afzonderlijke politieke partijen deze integratie ondersteunen. Zij zullen in de eerste plaats leiding moeten geven bij het vinden van oplossingen en blij moeten geven van een samenhangende visie op het functioneren van onze samenleving en de taken die de overheid daarin moet verrichten.

Naar het zich laat aanzien zullen bij provincies en gemeenten minder vergaande structurele veranderingen nodig zijn voor wat betreft de interne bevoegdhedenverdeling. Rechtens hebben provincies en gemeenten dagelijkse besturen, die volgens het collegialiteitsbeginsel werken. De juridische voorwaarden voor een beter geïntegreerd bestuur zijn op de lagere bestuurlijke niveaus wel aanwezig, doch daarmee is een geïntegreerd bestuur – zeker in de grotere provincies en gemeenten – nog niet verzekerd.

Het integrerend vermogen van gemeenten kan bij vele kleine gemeenten onvoldoende tot uiting komen, doordat zij op een te laag schaalniveau opereren. Samenwerking tussen gemeenten (in complementaire samenwerking met de provincie) is niet alleen nodig om in kwantitatief en kwalitatief opzicht voldoende bestuurskracht te kunnen ontwikkelen, maar ook om problemen die in feite regionaal van aard zijn, ook op regionale schaal te kunnen oplossen. Maar elke gemeente zal ook afzonderlijk over een voldoende vermogen moeten kunnen beschikken om de intergemeentelijke samenwerking tot een succes te maken. Gemeentelijke herindeling kan daarvoor in een aantal gevallen nodig zijn.

VI.6. Enkele instrumenten nader beschouwd

VI.6.a. Financiering

In de hieraan voorafgaande onderdelen van hoofdstuk VI is telkens opnieuw het belang aangegeven van het financieel funderen van de ruimtelijke plannen. Wij hebben gesproken over de drie sporen waarlangs de besluitvorming verloopt: facet-, sector- en financiële lijn. Het bereiken van de ruimtelijke doelstellingen wordt ernstig bemoeilijkt door het niet gelijktijdig tot ontwikkeling brengen van de plannen in deze drie lijnen.

De voorgestelde procedure voor projectbeslissingen en de voorstellen voor verbetering van de besluitvorming per bestuursniveau omvatten mede de financiering van de uitvoering van het ruimtelijk beleid. Op deze plaats willen wij die aandacht voor

het financiële aspect nogmaals onderstrepen. In de politieke besluitvorming wordt nog te vaak lichtvaardig aan dat aspect voorbij gegaan.

Met name op rijksniveau waar de doelstellingen van het ruimtelijk beleid op lange termijn worden vastgesteld, is het moeilijk zelfs maar een indicatie te geven van de financiële consequenties van het voorgestane beleid. Wij menen dat via de structuurschema's voor het sectorbeleid, wanneer deze in direct verband worden gebracht met de middellange-termijnplannen, het financiële aspect van de planning aan bod kan komen: voortschrijdende meerjarenplanning in de sectoren, parallel aan begroting en meerjarenramingen. De uitvoering van het beleid via inrichtings- en beheersplannen kan absoluut niet zonder een financiële onderbouwing plaatsvinden. De procedure voor projectbeslissingen biedt daarvoor de mogelijkheden.

Zeer veel aandacht zal de komende jaren op rijksniveau nodig zijn voor de financiering van projecten die meerdere sectoren van beleid omvatten, zoals de stads- en dorpsvernieuwing, landinrichting, de ontwikkeling van groeikernen en groeisteden. Er zal een goede coördinatie moeten ontstaan tussen de verschillende departementen die hierbij betrokken zijn, bijvoorbeeld door de vorming van fondsen. Wij moeten helaas constateren dat de bereidheid van de afzonderlijke departementen daartoe nog gering is. Deze coördinatie op rijksniveau biedt tevens de basis voor de decentralisatie van de financiering. Indien de planning en uitvoering van het beleid door een lagere overheid kan plaatsvinden, moet door diezelfde overheid ook kunnen worden beslist over de financiering daarvan. Dit biedt de lagere overheden mogelijkheden voor zelfstandige prioriteitenstelling en realistische beleidsvorming op grond van de financiële mogelijkheden.

VI.6.b. Grondbeleid

1. Inleiding

Wij zullen in en met de ruimtelijke ordening nauwelijks resultaten bereiken, als we niet – naast een goede *en goed gebruikte* Wet op de Ruimtelijke Ordening – tevens de beschikking hebben over instrumenten en bevoegdheden, beide op wettelijke grondslag, van 'grondpolitieke' aard. Het is nu eenmaal noodzakelijk om grond – al is het soms maar tijdelijk – in overheidshanden te brengen ter verwezenlijking van een aantal doelstellingen die zijn geformuleerd met behulp van het instrumentarium dat de Wet op de Ruimtelijke Ordening biedt. In andere gevallen kan het gewenst zijn om met publiekrechtelijke bevoegdheden wijzigingen aan te brengen in de eigendomsverhoudingen binnen een gebied om zodoende dat gebied beter aan zijn bestemming te laten beantwoorden (landinrichting, stedelijke herverkaveling). Wij zullen in deze paragraaf daarom kort ingaan op het grondbeleid. Voor de grondslagen van de CDA-grondpolitiek verwijzen wij naar twee reeds verschenen rapporten over het grondbeleid van de voormalige wetenschappelijke instituten van het CDA¹.

¹ - Grondeigendom en Grondbeheer, 1975.

- Agrarisch Grondbeleid, 1979.

2. Wetgeving

Het is verheugend te kunnen constateren dat in de afgelopen jaren op het gebied van de wetgeving resultaten zijn geboekt, die de mogelijkheden tot verwezenlijking van het ruimtelijk beleid aanzienlijk kunnen verbeteren: de Wet Voorkeursrecht Gemeenten en de Wet Agrarisch Grondverkeer.

De recente wijziging van de onteigeningswet (T.K. 1980-1981, 15978, nr. 9) lijkt een bevredigende regeling te bieden voor de kwestie van de gebruiks-/verkeerswaarde. Belangrijk is nu de vraag of de huidige wetgeving en jurisprudentie voldoende onteigeningsmogelijkheden bieden voor een slagvaardig grondbeleid. In zijn artikel in het Nederlands Juristenblad¹ bepleit prof. De Haan de uitbreiding van de onteigeningsmogelijkheden met de onteigening ter uitvoering van een globaal bestemmingsplan en de onteigening van een projectontwikkelaar.

Onteigening ter uitvoering van een globaal bestemmingsplan wordt door de Kroon uitsluitend toegestaan in geval er sprake is van een (bouw)plan, waarvoor de bouw- of aanlegvergunning verleend kan worden. Hiervoor is tenminste een concept-uitwerkingsplan nodig. Onteigening ten behoeve van het bouwrijp maken van de grond, hetgeen veelal geschiedt geruime tijd voordat de bouwvergunning kan worden verleend, wordt door de Kroon niet mogelijk geacht. Dit leidt tot ernstige stagnatie. Onzes inziens behoeft de mogelijkheid tot onteigening niet afhankelijk te worden gesteld van de uitwerking van het globale plan. Op grond van het globale plan is immers reeds de principebeslissing omtrent de bestemming van de gronden gevallen. De suggestie van prof. De Haan om in art. 77 van de Onteigeningswet als zelfstandige grond op te nemen de onteigening ten behoeve van het bouwrijp maken van gronden biedt voor dit probleem zeker een oplossing. Van verschillende zijden is reeds gedurende jaren aangedrongen op wijziging van de Kroonjurisprudentie. Nu dit niet tot resultaten heeft geleid, moet naar onze mening *helaas* het middel van wetswijziging worden gehanteerd.

Ook de gedachte van onteigening van een projectontwikkelaar spreekt ons aan. In de huidige situatie wordt niet onteigend indien een grondeigenaar in staat en bereid is de op zijn gronden gelegde bestemmingen uit te voeren. Wij menen dat dit een te beperkte gedachte is. De prijzen voor bouwgronden worden opgedreven en de financiering van noodzakelijke bestemmingen zoals sociale woningbouw kan niet mede gedragen worden door de door de grondeigenaars te realiseren sterkere bestemmingen. Overwogen moet worden of niet als criteria moeten gelden dat de uitvoering van het bestemmingsplan als geheel gewaarborgd is en dat de activiteiten passen in het volkshuisvestingsbeleid van de gemeente.

De Wet Voorkeursrecht Gemeenten verplicht verkopers in-spe hun onroerend goed eerst aan de gemeente aan te bieden, indien deze voor het gebied waarin het onroerend goed ligt een aanwijzingsbesluit heeft genomen. Deze wet kan als het 'voorportaal' van de Onteigeningswet worden beschouwd. In de praktijk zal nu moeten blijken of de in deze wet neergelegde methodiek bruikbaar is. Een essentiële voorwaarde hiervoor vormt de bereidheid van gemeenten om een slagvaardig grondbeleid te voeren. Indien gemeenten niet in een vroegtijdig stadium tot besluitvorming omtrent de grondverwerving komen, zal men niet in staat zijn via deze wet de onge-

wenste grondtransacties effectief te bestrijden. Dit vergt de medewerking van Gedeputeerde Staten aan een anticiperend grondbeleid via goedkeuring op grond van art. 228 gemeentewet en het begroftingstoezicht.

De Wet Agrarisch Grondverkeer biedt instrumentarium voor de beheersing van de prijzen van landbouwgrond, maar kan tevens als een nuttig complement op de Wet Voorkeursrecht Gemeenten gaan fungeren, voor wat betreft het tegengaan van ongewenste grondtransacties. De wet bevat daartoe een voorkeursrecht van de rijksoverheid ten behoeve van de aankoop van natuurgebieden. De wet reguleert bovendien het verloop van de eigendomsovergang van agrarische percelen. Hiermee wordt voorkomen dat agrarische gronden via verkoop niet meer voor agrarische doeleinden worden gebruikt.

Nog volop in het stadium van voorbereiding verkeren op het gebied van het grondbeleid de Landinrichtingswet, de Wet op de Stads- en dorpsvernieuwing en de Wet op de Stedelijke Herverkaveling. De Landinrichtingswet biedt mogelijkheden tot verbetering van de structuur van de landelijke gebieden, overeenkomstig de bestemming, die aan die gebieden in het kader van de ruimtelijke ordening is gegeven. De nog geldende Ruilverkavelingswet 1954 is te eng van opzet om ook andere dan agrarische belangen voldoende aan hun trekken te laten komen. De noodzaak tot gecoördineerde uitvoering van werken in de verschillende beleidssectoren onderschrijven wij.

Ook bij deze wet zal echter moeten worden afgewacht hoe de werking in de praktijk zal zijn: zal er een juist gebruik gemaakt worden van deze wet en zal het voorgeschreven stelsel niet te gecompliceerd zijn? Reeds eerder in dit hoofdstuk hebben wij de bezwaren genoemd tegen art. 116 van deze wet. Dit artikel biedt G.S. de mogelijkheid om een bestemmingsplan te doorbreken. De waarborgen waarmee een bestemmingsplan, als enig ruimtelijk plan dat juridisch bindend is, is omgeven, verliezen daardoor hun betekenis. Een dergelijke regeling moet ook uit een oogpunt van een evenwichtige verhouding tussen facet (ruimtelijke ordening) en sector (landinrichting) verwerpelijk worden geacht. Er dient te worden uitgegaan van het adagium: 'geen inrichting zonder voorafgaande bestemming'. De reeks 'bestemming - inrichting - beheer en gebruik' veronderstelt óók een tijdsvolgorde. Hetgeen echter weer niet betekent dat het initiatief altijd bij de ruimtelijke ordening behoeft te liggen. Getoetst aan dit beginsel is ook de regeling van de vaststellingsprocedure van het zogenaamde landinrichtingsprogramma uit art. 41 van het wetsontwerp niet aanvaardbaar: Provinciale Staten toetsen weliswaar aan het streekplan of ander besluit, doch als die er niet zijn, kan deze toetsing uiteraard niet plaatsvinden. Bovendien is er geen enkele sanctie op 'verkeerde' toetsing en wordt niet duidelijk hoe gehandeld moet worden als het resultaat van de toetsing blijkt te zijn dat streekplan en landinrichtingsprogramma niet in overeenstemming met elkaar zijn.

De Ruilverkavelingswet, (straks de Landinrichtingswet) heeft betrekking op het landelijk gebied. Een pendant voor het stedelijk gebied bestaat tot op heden niet. Weliswaar kent de Wet op de Ruimtelijke Ordening de mogelijkheid een bestemmingsplan vast te stellen voor gebieden binnen de bebouwde kom van een gemeente

¹ Prof. mr. P. de Haan, Grondpolitiek: een groen licht en een nieuw programma, NJB 81/8.

– voor het gebied daarbuiten is vaststelling van zo'n plan verplicht, al schort het er nog dikwijls aan –, doch daarmee is nog geen instrument voor *inrichting* van het gebied, verwezenlijking van de bestemming dus, gecreëerd. En als de 'nieuwe' bestemming gelijk is aan de bestaande – men denke aan 'woondoeleinden' – hetgeen in stedelijk gebied licht het geval zal zijn, biedt het bestemmingsplan onvoldoende kader voor een vernieuwing van het woningbestand. Daarbij dient ook in aanmerking te worden genomen dat de wet niet de verplichting kent voor de gemeente (noch trouwens voor particulieren) om een bestemmingsplan ook te verwezenlijken. Anders gezegd, men kan de situatie op zijn beloop laten.

De wetten op de Stads- en dorpsvernieuwing en de Stedelijke Herverkaveling kunnen misschien op het stuk van *inrichting* het gewenste kader bieden aan de daartoe noodzakelijke activiteiten. Het eerstgenoemde wetsontwerp kent al een lange geschiedenis. De wet biedt procedures en instrumentarium voor verbetering en herindeling van oude stads- en dorpskernen. De totale omvang van de stads- en dorpsvernieuwing die de komende jaren moet plaatsvinden is enorm en afzonderlijke procedures en instrumentarium zijn daarvoor onmisbaar.

Wel is getracht wat betreft instrumentarium en procedures zoveel mogelijk aansluiting te zoeken bij de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Tevens streeft men er naar het beleid zo gedecentraliseerd mogelijk te laten verlopen. Thans is de rijksbemoedening groot, doordat de gemeenten per project financiële middelen van het Rijk krijgen toebedeeld. Bij invoering van de wet zal de uitkering worden bepaald door de omvang van de vernieuwingsproblematiek. De wenselijkheid van invoering van enig werkbaar instrumentarium juist voor de herinrichting van stedelijke gebieden is wel duidelijk gebleken: men behoeft zich bijvoorbeeld slechts de verpaupering in de 19e-eeuwse gordels rond de binnensteden voor de geest te halen (de Pijp in Amsterdam, de Schildersbuurt in Den Haag etc.).

Wat betreft de Wet op de Stedelijke Herverkaveling, waarvan het ontwerp zich nog in een pril stadium bevindt, merken wij op dat de daaraan ten grondslag liggende idee van samenwerking tussen overheid, bewoners en andere betrokkenen ons bijzonder aansprekt.

3. Gemeentelijk grondbeleid

Hieboven hebben wij reeds het belang aangestipt van een slagvaardig gemeentelijk grondbeleid. Het totstandbrengen van een wettelijk instrumentarium heeft weinig effect, indien gemeenten dit instrumentarium niet voortvarend hanteren. Wij pleiten er voor dat gemeenten overgaan tot de opstelling van een grondverwervingsplan, dat aansluit op de meerjarenbegroting. Daarmee worden de doelstellingen voor en planning van het gemeentelijk grondbeleid openbaar vastgelegd en wordt een basis geboden voor de hantering van het gemeentelijk voorkeursrecht. Gemeenten zullen er attent op moeten zijn dat door een onjuiste hantering van het grondverwervingsplan de doelstellingen van de Wet voorkeursrecht niet worden ondergraven.

Op eenzelfde wijze moet aan het gronduitgiftebeleid zowel voor erfpacht als verkoop van de gemeente een publiekrechtelijk kader worden gegeven. Het is van het grootste belang dat een wettelijke regeling tot stand komt, waarin de figuur van het gemeentelijk gronduitgifteplan wordt vastgelegd en criteria worden gegeven waaraan het gronduitgifteplan moet voldoen.

Tenslotte moeten wij constateren dat er grote onderlinge verschillen zijn tussen gemeenten, wat het gronduitgiftebeleid betreft. Helaas is er praktisch geen regionale afstemming of samenwerking bij regionale of interlokale ontwikkelingen, hetgeen soms tot sterke onderlinge concurrentie tussen gemeenten aanleiding geeft, bijvoorbeeld bij industrieverstoppingen. Het is noodzakelijk dat een regionaal grondbeleid wordt gevoerd. Het zou uit ruimtelijk oogpunt bijzonder goed zijn, indien dit resulteerde in een regionaal grondbedrijf.

4. Schadevergoedingsregelingen

Ter verwezenlijking van het ruimtelijk beleid is het noodzakelijk dat de overheid beschikt over instrumenten en bevoegdheden die direct kunnen ingrijpen in de leefsituatie van de burger, waardoor deze onevenredig schade lijdt. In die gevallen moet de burger schadevergoeding kunnen ontvangen. Het is alom bekend dat artikel 49 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening niet behoorlijk functioneert. De vraag of de volledige schade wordt vergoed dan wel slechts een deel naar billijkheid, is een vraag van rechtspolitieke aard. Maar zelfs al kiest men voor het laatste, dan nog dient de procedure voor toekenning der vergoeding met deugdelijke rechtswaarborgen te zijn omgeven. Daarvan is nu geen sprake:

- de gemeenteraad kan niet functioneren als orgaan belast met de vraag van de eventuele schadegevoeligheid en van de begroting der schade;
- de vage tekst van artikel 49 WRO gekoppeld aan de buitengewoon restrictieve interpretatie van dit artikel door de Kroon beperkt de mogelijkheden tot schadevergoeding tot zeer hoge uitzonderingsgevallen.

Naar onze mening dient schade uitsluitend en aantoonbaar als gevolg van rechtmatig overheidsoptreden in beginsel vergoedbaar te zijn. De redactie van het wetsartikel moet daarop afgestemd worden. Voorts dient de vraag over toekenning en hoogte van de schadevergoeding ter beoordeling aan de burgerlijke rechter te worden voorgelegd (in overeenstemming met artikel 6 van de Europese conventie).

VI.6.c. Inspraak

Inspraak is in de afgelopen jaren een onlosmakelijk element gaan uitmaken van de voorbereiding van het ruimtelijk beleid en de ruimtelijke plannen op de verschillende overheidsniveaus. Wij menen dat dit juist is. Het toedelen van de ruimte is in onze samenleving een taak die door de overheid moet worden verricht. De invloed van deze besluitvorming door de overheid op het functioneren van onze samenleving als geheel en de directe leefsituatie van de individuele burger is zó groot, dat de betrokkenheid van de burger en zijn organisaties bij de voorbereiding van dat beleid dringend nodig is. Inspraak kan bijdragen aan de kwaliteit van de besluitvorming, dat wil zeggen, kan bijdragen aan een zo breed en zorgvuldig mogelijke afweging van alle betrokken belangen. Inspraak komt daarmee tegemoet aan één van de belangrijkste eisen die wij aan de ruimtelijke besluitvorming hebben gesteld.

Op welke wijze functioneert nu de inspraak in de praktijk? Uit onderzoek naar de

inspraak bij het lokale ruimtelijke beleid¹ is inmiddels gebleken dat na 1 januari 1974 in 78 % van alle Nederlandse gemeenten inspraakprocedures hebben plaatsgevonden. Opvallend is daarbij dat de inspraak vooral wordt georganiseerd bij de niet juridisch bindende abstracte planfiguren (doelstellingennota's, e.d.). Bij de juridisch bindende plannen zoals het gedetailleerd bestemmingsplan en de uitwerking ex artikel 11 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening komt inspraak het minste voor. Dit duidt erop dat, althans bij de gemeentelijke overheid, inspraak kennelijk vooral zinvol wordt geacht bij het vastleggen van de uitgangspunten en hoofdlijnen van het beleid. Hierbij moet worden bedacht dat bij juridisch bindende, gedetailleerde plannen een bezwaarschriftenprocedure is voorgeschreven. In dat licht bezien is het begrijpelijk, dat – althans in dat stadium – niet tevens opnieuw een inspraakmogelijkheid wordt geboden. Onderzoek heeft uitgewezen dat via de inspraak lang niet altijd alle bevolkingsgroepen worden bereikt. De Verstedelijkingsnota was zo omvangrijk en moeilijk dat slechts een kleine, selecte groep (vooral hoger opgeleiden, beroepsmatig geïnteresseerden) van de bevolking aan de inspraak daarover deelnam². Gegevens over de streekplanontwikkeling in Midden-Gelderland tonen eveneens een oververtegenwoordiging aan van de hoger opgeleiden³ onder de insprekers. Gegevens over de inspraak bij de nota Landelijke Gebieden vertonen een in dit opzicht gunstiger beeld. Bij de pkb-procedure is in de afgelopen jaren met het oog op het soms selectieve karakter van de inspraak getracht via regionale en functionele steunpunten meer individuele burgers bij de inspraak te betrekken⁴. Bij de pkb-procedure is voorts het aantal institutionele insprekers groot. Tot deze categorie behoren zowel lagere overheden, politieke groeperingen, actiegroepen en belangenorganisaties. Het aantal inspraakreacties van gemeenten is relatief groot ten opzichte van bijv. belangenorganisaties en natuur- en milieugroepen.

In hoeverre heeft nu de inspraak invloed op de uiteindelijke besluitvorming van de politieke organen? Uit het rapport 'Inspraak geteld' blijkt dat in 30 % van de gevallen er duidelijk rekening gehouden is met de inspraakresultaten. De inspraak heeft de plan- en beleidsvoorbereiding voor het voetlicht gehaald en ter discussie gesteld. Deze openbaarheid alleen al is van invloed op de besluitvorming en dwingt tot een zorgvuldige belangenafweging door dagelijks bestuur en de vertegenwoordigende organen. Wij concluderen hieruit dat, hoewel het inspraakproces soms gebrekkig verloopt, doordat soms slechts een deel van de bevolking erbij wordt betrokken, het wel degelijk een zeer nuttige functie heeft in de besluitvorming over het ruimtelijk beleid. De wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening zoals voorgesteld in Wetsontwerp 14889, waarbij de gemeenten worden verplicht een inspraakverordening vast te stellen voor het betrekken van de bevolking bij de voorbereiding van bestemmingsplannen en de vastlegging van de pkb-procedure voor het rijksbeleid juichen wij dan ook toe.

Wij menen dat, gezien het functioneren van de inspraak in de praktijk, steeds duidel-

¹ Inspraak geteld, Centraal Punt Inspraak van de Raro, 1980.

² Verkenningen inzake de inspraak bij de Verstedelijkingsnota.

³ Koster en Pouwels, Bezwaarschriften en provinciaal ruimtelijk beleid, ITS 1979.

⁴ Zie Nota Inspraak bij planologische kernbeslissingen T.K. 16798.

ijke criteria voor het verloop van het inspraakproces moeten worden gehanteerd. In het rapport 'Inspraak geteld' wordt terecht gesteld, dat tot de wettelijk vast te leggen criteria moet worden gerekend de verplichting om reeds bij de aanvang van de voorbereiding van een plan aan te geven op welke wijze de bevolking bij de planvorming wordt betrokken, welke termijnen worden aangehouden en op welke wijze de uitspraak over de inspraak zal plaatsvinden. Richt de wettelijke regeling zich met name op de regeling van de inspraak bij de bestemmingsplannen, ook bij de opstelling van streekplannen zal een zekere reglementering van de inspraak moeten plaatsvinden (bijvoorbeeld door de inspraak via streekcommissies).

VI.6.d. *Ontwikkeling van een wetgevingsprogramma*

Uit het voorgaande in dit hoofdstuk zal duidelijk zijn geworden dat in de ruimtelijke wetgeving een aantal wijzigingen dienen te worden aangebracht ter verbetering van de besluitvorming in de ruimtelijke ordening. Tevens zal duidelijk zijn dat een aantal wijzigingen zoals die thans in Wetsontwerp 14889 zijn neergelegd, ons minder juist voorkomen.

Inmiddels is de Memorie van Antwoord bij Wetsontwerp 14889 ingegaan op de vragen over het wetgevingsprogramma met betrekking tot de herziening ten gronde¹. Uitgangspunt voor deze herziening zullen volgens de Memorie van Antwoord de 'spelregels voor ruimtelijk relevante wetgeving' vormen, hetgeen inhoudt dat vooralsnog aan het bestaande model van bestuurlijke coördinatie wordt vastgehouden. Wel zal nader onderzocht worden, waar nu precies de coördinatieproblemen liggen in verband met de voorstellen die de Raro heeft gedaan met betrekking tot de operationele gebiedsaanwijzing. Wij menen dat bij deze herziening ten gronde het coördinatie-model ter discussie moet worden gesteld. Zoals wij thans een en ander kunnen overzien, zal met het model van bestuurlijke coördinatie de afstemmingsproblematiek niet kunnen worden opgelost.

Wij bepleiten derhalve de ontwikkeling van een visie op de gewenste structuur van de ruimtelijke wetgeving. Daarbij zal ervoor gewaakt moeten worden dat er geen hiërarchie van plannen ontstaat en dat een directe aanwijzingsbevoegdheid van de minister aan de gemeenten omtrent de inhoud van de bestemmingsplannen wordt vermeden. Daartoe zullen oplossingen moeten worden gezocht in de richting van het opstellen van procedureregels voor gesynchroniseerde projectbeslissingen, zoals hiervoor beschreven. Het verdient aanbeveling deze wijze van besluitvorming in een aantal praktijksituaties als experiment toe te passen.

Vormt het bovenstaande het meest wezenlijke element van de herziening ten gronde, daarnaast moet aandacht worden gegeven aan:

- de resultaten van een onderzoek naar de mogelijkheden van de beperking van het aantal onderzoekvereisten ter voorbereiding van het bestemmingsplan (art. 7 Besluit op de Ruimtelijke Ordening);
- onderzoek naar de verbetering van de planschaderegeling ex art. 49 WRO (zie paragraaf Grondbeleid, onderdeel 4: Schadevergoedingsregelingen).

¹ Onderdeel 6.5. Programma, pag. 79.

VI.6.e. *Decentralisatie*

Een betere aansluiting tussen ruimtelijk en sectorbeleid zal de komende jaren vooral moeten worden bereikt door het decentraliseren van een groot aantal (deel)taken op tal van beleidsterreinen. In hoofdstuk IV en ook in dit hoofdstuk is de noodzaak van decentralisatie diverse malen benadrukt. In hoofdstuk IV zijn bovendien al een aantal terreinen die voor decentralisatie in aanmerking komen expliciet genoemd. Hier geven wij een overzicht van de taken die uit het oogpunt van ruimtelijke ordening decentralisatie behoeven, althans waarvan de mogelijkheden dienen te worden onderzocht.

- Volkshuisvesting, conform hoofdstuk IV.2.
- Stads- en dorpsvernieuwing: zie aanhangige wetsontwerp.
- Monumentenzorg.
- Woonwagencentra: bijdragen en subsidies.
- Sociaal-economisch beleid: vergunningverlening in het kader van de Wet SIR (beoordelingsbevoegdheid overbrengen naar de provincie); arbeidsmarktbeleid.
- Verkeer en vervoer: geïntegreerde planning op alle niveaus (planningwet verkeer en vervoer, conform IV.4.).
- Landinrichting: zie ontwerp Landinrichtingswet.
- Openlucht recreatie: subsidie recreatieschappen.
- Natuur- en landschapsbehoud.
- Milieu-hygiënisch beleid: sanering milieuhinderlijke bedrijven; bodembescherming.
- Water: in onderlinge samenhang de wetten Verontreiniging Oppervlaktewater, Grondwater en Waterhuishouding.

VI.6.f. *Onderzoekbeleid*

We kunnen constateren dat in de afgelopen jaren de aandacht voor het onderzoekbeleid ten behoeve van het ruimtelijk beleid sterk is toegenomen. In 1977 verscheen het rapport van de Verkenningcommissie 'Onderzoek van belang voor het ruimtelijk beleid'. De belangrijkste conclusies van de Verkenningcommissie waren dat het onderzoek veelal verbrokkeld plaats vindt, dat er duidelijk leemten in het onderzoek zijn, dat de communicatie tussen onderzoek en beleid gebrekkig is en onvoldoende inzicht kan worden verkregen in de inzet van mankracht en financiën. De Verkenningcommissie bepleit extra aandacht voor deze aspecten.

In reactie op het rapport van de Verkenningcommissie heeft de regering op 22 januari 1981 de nota 'Onderzoekbeleid in de ruimtelijke ordening' aan de Tweede Kamer aangeboden. Tevens heeft de regering naar aanleiding van de aanbevelingen van de Verkenningcommissie besloten tot de instelling van het Programmeringsoverleg Ruimtelijk Onderzoek. Via dit overleg kan worden gekomen tot een afstemming tussen de onderzoekprogramma's die op het niveau van de rijksoverheid en provinciale en gemeentelijke overheden worden ontwikkeld.

Wij juichen deze aandacht voor het onderzoekbeleid in algemene zin en het program-

overleg daarover bijzonder toe. Onderzoek heeft grote betekenis voor de fundering van de politieke besluitvorming inzake de ruimtelijke ordening. Het wijst uit welke feitelijke ontwikkelingen zich voordoen en welke de (neven)effecten zijn van eerder genomen maatregelen.

Op deze plaats in het rapport verdient de vraag de aandacht op welke punten wij een toespitsing van het ruimtelijk onderzoek zouden wensen. Uiteraard kan hierbij slechts sprake zijn van een aanduiding van de noodzakelijke onderzoeken. Het veld van onderzoek valt in twee gebieden uiteen, te weten: het onderzoek met betrekking tot sleutelvraagstukken van de ruimtelijke ordening en de bestuurlijke en instrumentele aspecten.

Wat betreft de sleutelvraagstukken dient naar onze mening het accent te worden gelegd op onderzoek op het gebied van het stedelijk inrichtingsbeleid, in het bijzonder op het verkeersonderzoek: relatie openbaar vervoer - particulier vervoer. Ten behoeve van de inrichting van de landelijke gebieden dient naast onderzoek naar de natuurwetenschappelijke en landschappelijke waarden meer aandacht te worden gegeven aan landbouwkundige ontwikkelingen en de ontwikkelingen in de recreatieve sector.

In dit hoofdstuk zijn wat de bestuurlijke en instrumentele aspecten betreft al een aantal te onderzoeken suggesties gegeven, die moeten leiden tot een betere horizontale en verticale coördinatie van het ruimtelijk beleid, en snellere totstandkoming van de ruimtelijke plannen en betere schaderegeling (zie o.m. VI.6.a.):

- onderzoek naar de gesynchroniseerde projectbeslissing;
- onderzoek naar de beperking van het aantal onderzoeksvereisten ten behoeve van het bestemmingsplan;
- planschaderegeling ex art. 49 WRO;
- uitbreiding onteigeningsmogelijkheden (zie paragraaf VI.6.b.).

VI.7. **Conclusies van dit hoofdstuk**

In de besluitvorming met betrekking tot de ruimtelijke ordening doen zich een aantal problemen voor. De onderlinge afstemming tussen de ruimtelijke plannen op de drie bestuursniveaus verloopt moeilijk (verticale coördinatie). De afstemming tussen het ruimtelijke beleid en het sectorbeleid laat te wensen over, zowel op de bestuursniveaus (horizontale coördinatie), als tussen die niveaus (verticale coördinatie). De totstandkoming van ruimtelijke plannen neemt in het algemeen zeer veel tijd in beslag. De uitvoering van het beleid laat te wensen over door het niet gelijktijdig ontwikkelen van uitvoeringsplannen in het sectorbeleid en het niet tijdig reserveren en beschikbaar komen van financiële middelen.

Wij menen, vanuit onze christen-democratische visie op het functioneren van de overheid en de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en samenleving, dat besluitvorming en instrumentarium in de ruimtelijke ordening moeten worden getoetst aan de volgende eisen:

- een brede en zorgvuldige belangenafweging;

- verantwoordelijkheidsbeleving van het individu en (delen) van de samenleving door inspraak en rechtsbescherming bij de vaststelling van het ruimtelijk beleid, alsmede eigen initiatief en participatie bij de uitvoering van dit beleid;
- sturend optreden van rechtstreeks gekozen vertegenwoordigende organen;
- keuzen worden gemaakt op het laagst mogelijke niveau;
- flexibiliteit;
- effectiviteit.

De kernvraag van dit hoofdstuk luidt dan ook:

'in welk besluitvormingsschema wordt aan de eisen, die wij vanuit onze uitgangspunten stellen, optimaal tegemoet gekomen?'

De noodzaak tot het aanbrengen van verbeteringen in het ruimtelijk bestuursrecht wordt in brede kring onderschreven. Ook van regeringszijde zijn hieromtrent studies verricht. Die wijzen in de richting van het verbeteren van de coördinatie tussen de drie bestuurslagen door uitbreiding van het overleg, door het in een vroeger stadium betrekken van andere overheden bij de voorbereiding en door het geven van een meer bindend karakter aan het overleg. Ook voor wat betreft de horizontale coördinatie zal door middel van overleg overeenstemming tussen de ruimtelijke facetbeslissingen en de verschillende sectorbeslissingen moeten worden aangebracht. Leidt het overleg niet tot overeenstemming dan zijn krachtige sancties nodig om impasses te doorbreken: aanwijzings- en uitnodigingsbevoegdheid.

Wij menen dat deze wijze van oplossen bepaald niet in hoge mate tegemoet komt aan de door ons gestelde eisen. De verbetering van de coördinatie van de besluitvorming tussen de verschillende bestuurslagen en sector- en facetlijn moet niet beperkt blijven tot het opvoeren van het overleg, maar moet tevens plaatsvinden door het gelijktijdig laten verlopen van procedures. Daarbij wordt er naar gestreefd tijdens de voorbereiding van sectorprojecten de opstelling van de sectorplannen, de opstelling of herziening van de ruimtelijke plannen of het ruimtelijk beleid en de besluitvorming over de daarmee gemoeide financiële middelen gelijktijdig en op hetzelfde abstractieniveau te laten plaatsvinden. In dit rapport wordt gepleit voor de invoering van afzonderlijke procedureregels voor deze projectbeslissingen. Daarnaast verdient ook de besluitvorming op de afzonderlijke bestuursniveaus verbetering.

Rijk

Het is in de eerste plaats dringend noodzakelijk vast te stellen welke besluiten door de rijksoverheid moeten worden genomen. Het rijk zal zich dienen te beperken tot die besluiten welke de gemeentelijke en provinciale schaal duidelijk te boven gaan. De jaarlijkse verslaggeving door de minister met betrekking tot het verstedelijkingsbeleid moet tot het gehele ruimtelijke beleid worden uitgebreid. Structuurschema's moeten beter op elkaar en op de structuurschetsen worden afgestemd. Vooral een goede financiële onderbouwing is van belang. Het gelijktijdig uitbrengen van de structuurschema's en de sectorale meerjarenplannen kan de afstemming bevorderen. De pkb-procedure moet worden gehandhaafd voor de vaststelling van de hoofd-

lijnen van het ruimtelijk beleid en vormt als zodanig mede het kader voor de besluitvorming over nationale projectbeslissingen. Daarnaast kan er behoefte zijn aan een procedure voor projecten van de rijksoverheid die nog niet op een pkb berusten. De procedure voor deze projectbeslissingen zal dan tevens de kenmerken van een pkb-procedure moeten hebben. De pkb moet worden vastgesteld met de betrokkenheid van zowel de Eerste als de Tweede Kamer.

Provincie

De positie van het streekplan moet worden versterkt door de synchronisatie van de besluitvorming bij projectbeslissingen en de versterking van de rol van gemeenten in het overleg over het streekplan. De complementaire samenwerking tussen provincie en gemeenten moet uitdrukkelijk worden bevorderd.

Gemeente

De totstandkoming van bestemmingsplannen moet worden versneld. Daartoe moet onderzocht worden of de eisen met betrekking tot het onderzoek niet kunnen worden beperkt. Meer moet worden gedacht in de richting van globale plannen, ook voor wat betreft de buitengebieden. Door intergemeentelijke samenwerking kan de deskundigheid worden gebundeld.

Het Kroonberoep mag niet worden afgeschaft zolang andere wegen tot bekorting van de procedure niet zijn beproefd. Nu in het Ontwerp tot wijziging van de WRO de termijnen voor behandeling van het bestemmingsplan door gemeente en provincie worden aangehaald, komt de 'tijdloze' behandeling van het beroep op de Kroon in een nog schriller daglicht te staan. De behandeling van het Kroonberoep moet aan de termijn van 6 maanden worden gebonden met de mogelijkheid van een verlenging tot 12 maanden. Bij overschrijding van deze termijn kunnen degenen die hiervan schade ondervinden, deze verhalen op de rijksoverheid (vertragingsschade). De ambtshalve toetsing kan grotendeels worden vervangen door het toezicht door de Inspecteurs van de Ruimtelijke Ordening en via circulaires.

Voor een goede verwezenlijking van het ruimtelijk beleid is het noodzakelijk dat het totale overheidsfunctioneren ingrijpend wordt gewijzigd. Decentralisatie van rijksstaken en versterking van de positie van de vertegenwoordigende organen op de drie bestuurslagen is nodig. Bestuurlijk en ambtelijk apparaat moeten elk op hun niveau voor hun taak berekend zijn. De regionale vraagstukken zullen door de samenwerkende gemeenten, zo nodig in complementaire samenwerking met de provincie worden aangepakt. Op rijksniveau zullen, terwille van een verbeterde samenhang in het beleid, ingrijpende wijzigingen nodig zijn. De positie van de coördinerende minister van Ruimtelijke Ordening moet worden versterkt.

Aan het slot van dit hoofdstuk wordt op een aantal instrumenten nader ingegaan: betreffende de financiering, het grondbeleid, de inspraak, de ontwikkeling van een wetgevingsprogramma, de decentralisatie en het onderzoekbeleid.

HOOFDSTUK VII

SLOTBESCHOUWING

Het is een uitvoerig rapport geworden. Een rapport waarin we hebben getracht, de ruimtelijke ordening in de volledige reikwijdte te schetsen. En ons hebben afgevraagd: wat willen wij vanuit een christen-democratische visie op dat beleidsterrein bereiken? En langs welke wegen?

De ruimtelijke ordening vormt in de landelijke politiek een terrein dat in de regel weinig de aandacht trekt. Ondanks de uitvoerige discussies over de structuurschetsen en -schema's in de Tweede Kamer, lijkt over de hoofdlijnen van het beleid vrijwel overeenstemming te bestaan; het beleidsterrein wordt politiek als weinig controversieel beschouwd. Bepaalde concrete beleidsbeslissingen zijn daarentegen wel bij voortdurend voorwerp van maatschappelijke strijd en politieke meningsverschillen. Kennelijk ontbreekt in die gevallen het vermogen om samenhang te zien tussen de conflictpunten en het daarachter liggende ruimtelijke beleid. Met dit rapport hebben wij de betekenis van de ruimtelijke ordening voor het functioneren van onze samenleving en voor onze natuurlijke omgeving willen onderstrepen, om op die wijze de ruimtelijke ordening voor het politieke voetlicht te plaatsen.

Hoe gaan wij om met onze ruimte? Die vraag houdt tevens in: hoe gaan wij om met de schepping en hoe gaan wij om met onze medemens? De normen van rentmeesterschap en solidariteit hebben wij getracht te laten doorklinken in de formulering van de doelstellingen voor een toekomstig ruimtelijk beleid.

De uitbreiding van het ruimtebeslag ten behoeve van verstedelijkingsdoeleinden moet zo beperkt mogelijk worden gehouden door een krachtig stedelijk inrichtingsbeleid, door een beleid van gebundelde deconcentratie dat is gericht op de voltooiing van de reeds aangewezen groeikernen, door een beleid met betrekking tot de mobiliteit en het vervoer met een sterk accent op de beperking van de verplaatsingsbehoefte en het stimuleren van het openbaar vervoer. De nog bestaande open ruimten, met natuurgebieden, cultuurgronden en kleine kernen, dienen zo goed mogelijk beschermd te worden door een krachtig inrichtings- en beheersbeleid in de landelijke gebieden. In de afwegingen over het vraagstuk van het al dan niet inpolderen van de Markerwaard zullen deze factoren van doorslaggevende betekenis moeten zijn: het vinden van de noodzakelijke ruimte voor verstedelijkingsdoeleinden enerzijds, het zo goed mogelijk beschermen van de open ruimte en het behoud van natuurlijke gebieden anderzijds.

Steden, dorpen en wijken moeten steeds zo worden ingericht, dat het de onderlinge betrokkenheid van mensen bevordert en niet leidt tot isolatie en vervreemding van bevolkingsgroepen en individuen onderling. Ondanks de moeilijke economische situatie zullen wij de ruimtelijke ordening moeten richten op de spreiding van de werkgelegenheid naar de zwakker ontwikkelde regio's en naar de sterk verzwakte

steden, ter vermindering van de achterstandssituaties voor de daar wonende bevolking.

Deze doelstellingen voor het beleid hebben we uitdrukkelijk geformuleerd tegen de achtergrond van het toekomstbeeld van onze samenleving. Een samenleving, waarin we niet meer moeten uitgaan van materiële vooruitgang en groei zonder meer, maar waarin wij ons terdege rekenschap moeten geven van waarden in onze natuurlijke omgeving, van het feit dat de energiebronnen en grondstoffen niet onuitputtelijk zijn, van de noodzaak de vooruitgang van de ontwikkelingslanden te stellen boven onze eigen welvaart. Dat alles heeft een directe weerslag op de ruimtelijke ordening. De uitwerking van deze doelstellingen moet in de politieke praktijk van alledag gestalte krijgen. Welke keuzen doen we op Europees, nationaal, provinciaal en lokaal niveau? Met elke beslissing die we nemen met betrekking tot onze ruimte wordt duidelijk welke prioriteiten we stellen.

Over de doelstellingen van het nationale ruimtelijk beleid heeft in de loop der jaren redelijke overeenstemming bestaan. Desondanks is veel van wat in die doelstellingen is uitgesproken niet of slechts gebrekkig verwezenlijkt.

Met de Wet op de Ruimtelijke Ordening werd vanaf 1965 een modern kader geboden voor de totstandkoming van het ruimtelijk beleid op de verschillende bestuursniveaus. Het is een kaderwet met een uitgesproken gedecentraliseerd karakter, die als voorbeeld kan dienen voor vele andere beleidsterreinen. Vijftien jaren praktijk geven thans de zwakke plekken te zien van de wet. De planvorming met name op het laagste niveau is moeilijk en verloopt traag. Stroomlijning van de besluitvorming is daartoe noodzakelijk. In een aantal gevallen blijkt het nodig dat gelijktijdig met de bindende besluitvorming op het laagste niveau ook besluitvorming op de hogere niveaus plaatsvindt. Procedureregels voor synchronisatie van de besluitvorming moeten aan de wet worden toegevoegd. De inspraak stelt eisen die in de wetgeving moeten worden verankerd. De totstandkoming van het rijksbeleid behoeft zijn met het oog hierop voorstellen gedaan voor de herziening van de wetgeving, om daarmee de realisering van het ruimtelijk beleid te waarborgen. Daartoe zijn voorts een aantal afzonderlijke instrumenten aan de orde gesteld, zoals de financiering en het grondpolitieke instrumentarium. Tevens is aangeduid dat het totale overheidsfunctioneren sterk moet worden verbeterd, opdat het ruimtelijk beleid niet zal verzanden. Krachtige bestuurslagen met goede onderlinge coördinatie van beleid zijn noodzakelijk evenals de decentralisatie van de besluitvorming in tal van de voor de ruimtelijke ordening relevante sectoren van beleid.

SAMENVATTING

(I.5.) *De centrale vragen van dit rapport luiden:*

– *Welke doelstellingen moeten in de komende jaren in het ruimtelijk beleid worden gehanteerd teneinde een evenwichtige ruimtelijke ontwikkeling van ons land te bereiken?*

– *Bieden de huidige besluitvormingsprocedures en het bestaande instrumentarium in de ruimtelijke ordening voldoende aanknopingspunten om de verwezenlijking van de ruimtelijke doelstellingen veilig te stellen? Welke veranderingen in besluitvormingsprocedures en instrumentarium moeten zonnodig worden bewerkstelligd?*

(II.4.) *In de ruimtelijke ordening worden maatschappelijke activiteiten op hun ruimtelijke betekenis gewogen. Ten behoeve daarvan moet binnen het vakgebied van de ruimtelijke ordening een conceptie van de ruimtelijke structuur worden ontwikkeld. De afwegingen moeten resulteren in politieke keuzen, die worden vastgelegd in ruimtelijke plannen. Deze ruimtelijke plannen vormen de integratiekaders voor de uitvoering van het beleid.*

De normen van rentmeesterschap en solidariteit geven aan in welk perspectief wij onze keuzen in de ruimtelijke ordening moeten doen; de zorg voor de totale schepping en de zorg voor de onderlinge betrokkenheid van de mensen.

De verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en samenleving in de ruimtelijke ordening draagt een geheel eigen karakter. De toedeling van de schaarse ruimte is bij uitstek een overheidstaak. Bij inrichting en beheer van de ruimte dient meer sprake te zijn van het dragen van eigen verantwoordelijkheid door burgers en hun organisaties.

Voor zover in de ruimtelijke ordening sprake is van overheidsop treden, dient de overheid zich te richten naar de normen van de gerechtigheid. Hieruit vloeien een aantal eisen voort waaraan het overheidsop treden dient te voldoen.

(III.8.) *Wij moeten rekening houden met een aantal maatschappelijke ontwikkelingen die een negatieve invloed zullen hebben op de ruimtelijke ontwikkeling van ons land. Op korte termijn zijn de slechte economische vooruitzichten en de volkshuisvestingsproblematiek van directe invloed.*

Verwacht moet worden dat de vraag naar ruimte voor dag- en verblijfsrecreatie nog verder zal toenemen. In het woon-werkverkeer zal het aantal verplaatsingen over lange afstanden toenemen. De druk op het openbaar vervoer zal groter worden. De trek uit de stedelijke gebieden naar de plattelandskernen zal afnemen, terwijl het wonen in de nabijheid van de stad weer aantrekkelijker wordt. Het vertrekoverschot uit de (centrale) steden blijft vooralsnog hoog. Onder druk van de economische omstandigheden zal het bedrijfsleven weinig geneigd zijn rekening te houden met randvoorwaarden van mobiliteitsbeperking en natuur, milieu en landschap. De noodzaak tot snelle realisering van grote aantallen woningen, zal kunnen leiden tot

de aanwijzing van locaties die in strijd zijn met de doelstellingen van het ruimtelijk beleid.

In het toekomstig ruimtelijk beleid zal met het oog op rentmeesterschap en solidariteit met name het functieherstel en de functieversterking van de steden centraal moeten staan. Daarvoor zullen in het stedelijk inrichtingsbeleid in het bijzonder accenten moeten worden gelegd op de vermindering van het woningtekort in de stedelijke gebieden door stadsvernieuwing, 'inbreiding' en verantwoorde uitbreiding en op de bevordering van de bereikbaarheid van de stedelijke centra voor het langzame verkeer en het openbaar vervoer. Vanwege de omvang van de problematiek in de grote steden zal de bestuurskracht daar moeten worden vergroot.

Het groeikernen- en groeistedenbeleid zal de functieversterking van de bestaande steden moeten ondersteunen. De thans aangewezen groeikernen moeten volgens planning worden gerealiseerd en tijdig voorzien zijn van een adequaat voorzieningenapparaat en goed openbaar vervoer. Tot de aanwijzing van nieuwe groeikernen wordt steeds overgegaan indien de capaciteit van stadsvernieuwing, 'inbreiding', uitbreiding en de aangewezen groeikernen op langere termijn niet voldoende blijkt. In het beleid met betrekking tot de mobiliteit en het vervoer staan de mobiliteitsbeperking en het selectief autogebruik voorop. Hiervoor zijn verbetering, intensivering en uitbreiding van het openbaar vervoer nodig en de aanleg van voorzieningen voor het langzaam verkeer. Er dient een verbeterde afstemming van wonen en werken plaats te vinden. Onderzocht moet worden in hoeverre de woonruimteverordeningen en planologische vestigingsmaatregelen mobiliteitsversterkend werken.

In de landelijke gebieden moet het ruimtebeslag voor verstedelijkingsdoeleinden zo beperkt mogelijk worden gehouden. Natuurgebieden, landschappelijk waardevolle gebieden en hoogwaardige landbouwgronden moeten worden gespaard. Waar dit in afweging met de belangen van natuur en landschap mogelijk is moet de ruimtelijke ordening de rendabele bedrijfsvoering in de landbouw veilig stellen met maatregelen die een doelmatig bodemgebruik waarborgen (landinrichting en infrastructurele werken). Kwalitatief goed landbouwkundig onderzoek is hiervoor een eerste vereiste. Ten behoeve van de boeren in de beheersgebieden moet het systeem van vergoedingen worden uitgewerkt, toegepast en vastgelegd in een wettelijke regeling. Buiten de reservats- en beheersgebieden moet het landelijk gebied worden beschermd door de beperkingen opgenomen in het bestemmingsplan buitengebied. De opstelling van die plannen verdient hoge prioriteit. Het ruimtelijk beleid zal gericht moeten zijn op de handhaving van het gemeenschapsleven en een minimaal voorzieningenniveau in kleine kernen. In kernenplannen kan een functieverdeling tussen kernen worden gemaakt. Plattelands-centrumgemeenten moeten ter vervulling van hun centrumfunctie zo nodig over extra financiële middelen kunnen beschikken. Ondanks de druk van de economische omstandigheden zal moeten worden vastgehouden aan de doelstellingen van spreiding en gebundelde deconcentratie zoals neergelegd in de Verstedelijkingsnota. Het ruimtelijk beleid moet groeipotenties van bestaande bedrijven in de zwakkere regio's ondersteunen onder meer door de tijdige aanleg van infrastructuur. De bedrijvigheid dient zich te concentreren in de groeikernen en groeisteden. Het spreidingsbeleid met betrekking tot de rijksdiensten moet worden voortgezet, met het accent op de spreiding van nieuwe en te reorganiseren

diensten en instellingen.

Alvorens besluitvorming over de Markerwaard kan plaatsvinden, moet een effectrapport worden opgesteld zodat een afweging van alle voor- en nadelen van zowel inpoldering als nat houden, kan plaatsvinden. Aangegeven wordt welke argumenten daarin moeten worden betrokken. Op basis van dat effectrapport zal een weging van alle betrokken belangen moeten plaatsvinden. In de afweging omtrent al dan niet inpolderen zullen de doorslaggevendende factoren moeten zijn: de noodzakelijke ruimte voor stedelijke ontwikkelingen en de bescherming van de open ruimten.

(IV.8.) Voor de verwezenlijking van het ruimtelijk beleid is de afstemming van de ruimtelijke ordening en de ruimtelijk relevante sectoren van beleid, zowel wat betreft de inhoud en het instrumentarium als de besluitvorming van het grootste belang.

Via het ruimtelijk beleid moet een preventieve bescherming van milieu, natuur en landschap plaatsvinden. Daartoe zullen de ruimtelijke ordening en de milieuhygiënische planning beter dan tot nu toe op elkaar moeten worden afgestemd. Door de invoering van de milieu-effect-rapportage kan de achterstand wat betreft de toevoer van milieu-informatie bij de opstelling van ruimtelijke plannen worden ingelopen. In de wetgeving moeten algemene criteria worden vastgelegd in welke gevallen de m.e.r. gewenst is. Voor ruimtelijke relevante beslissingen moet de nadere selectie van activiteiten plaatsvinden in de ruimtelijke plannen.

Het creëren van een afzonderlijk procedureel kader voor de m.e.r. bij ruimtelijke plannen wordt afgewezen. De toetsing van de kwaliteit en volledigheid van het MER door een panel van onafhankelijke deskundigen dient geen regel te zijn, maar een uitzondering.

Aan de hand van de verbeterde milieu-informatie zullen criteria moeten worden gehanteerd voor de toelaatbaarheid van activiteiten in een bepaald gebied. Dit kan langs twee wegen. Enerzijds door toepassing van het systeem van zonerings met de toevoeging van de staat van inrichtingen aan het bestemmingsplan en anderzijds door het opnemen van milieu-kwaliteitsnormen in het bestemmingsplan. Het thans in ontwikkeling zijnde systeem van milieuhygiënische beleidsplanning zal moeten aansluiten op de ruimtelijke planning. Met name op provinciaal en gemeentelijk niveau zal aandacht moeten zijn voor de gelijktijdige ontwikkeling en mogelijke integratie van het milieubeleidsplan en het ruimtelijke plan.

De procedures van afgifte van bouw- en aanlegvergunningen en milieuvergunningen, met name de Hinderwetvergunning, moeten in tijd op elkaar worden afgestemd.

Er is sprake van onvoldoende aansluiting tussen de ruimtelijke ordening en de volkshuisvesting. Er wordt óf terwille van de snelle totstandkoming van woningbouw afbreuk gedaan aan de ruimtelijke belangenafweging, óf een slagvaardig volkshuisvestingsbeleid wordt gefrustreerd door de langdurige besluitvormingsprocedures in de ruimtelijke ordening. Belangrijkste oorzaken daarvan zijn:

- het ontbreken van een planmatig volkshuisvestingsbeleid;*
- het uiteenlopen van de decentrale besluitvorming in de ruimtelijke ordening en de veelal centrale besluitvorming in de volkshuisvesting;*

- het gebrek aan flexibiliteit in de ruimtelijke besluitvorming;*
- het ontbreken van een slagvaardig uitvoeringsinstrumentarium (grondverwerving).*

Het structuurschema Volkshuisvesting biedt weinig aanknopingspunten voor de aanpak van deze problemen. Oplossingen zullen moeten worden gezocht in de richting van:

- algehele herziening van het volkshuisvestingsbeleid, zowel wat betreft de grondslagen als de verbanden tussen de verschillende deelreinen;*
- de totstandkoming van een gedecentraliseerd planningskader in de volkshuisvesting, dat aansluit bij de besluitvormingsprocedures in de ruimtelijke ordening;*
- een zorgvuldige maar toch slagvaardige besluitvorming in de ruimtelijke ordening.*

De vele aanspraken die op de ruimte in de landelijke gebieden wordt gedaan, roepen grote spanningen op. De drie recent uitgebrachte 'groene' structuurschema's geven het beleid aan dat de komende 25 jaar moet worden gevoerd ten aanzien van de land- en tuinbouw, het natuur- en landschapsbehoud en de openluchtrecreatie. Door het vrijwel tegelijk uitbrengen wordt de gelijkwaardigheid van deze functies nog eens bevestigd. Het is een goede ontwikkeling dat in deze structuurschema's wordt aangegeven welk ruimtebeslag voor de verschillende functies verwacht moet worden. Het accent dat gelegd wordt op de randstad-groenstructuur moet worden toegejuicht. Het vraagstuk van de integratie van deze functies is met het uitbrengen van deze structuurschema's nog niet opgelost. Die afwegingen moeten met name in het streekplan en bestemmingsplan worden gedaan. De realisering van het in de structuurschema's voorgestelde beleid zal in hoge mate afhankelijk zijn van de initiatieven en prioriteitstelling met name ook in financiële zin, van provincies en gemeenten.

Aan de onderlinge afstemming tussen het sectorale verkeers- en vervoerbeleid en de ruimtelijke ordening ontbreekt nogal wat. Een Planningwet verkeer en vervoer kan hierin verbetering brengen. Deze wet zal moeten voorzien in integrale verkeers- en vervoerplannen op elk van de drie bestuursniveaus. Deze wet zal tevens een besluitvormingsprocedure voor de tracévaststelling van (rijks)wegen moeten bevatten, waarin een uitdrukkelijke koppeling wordt gemaakt met de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Het structuurschema Verkeer en Vervoer en het Meerjarenplan Personenvervoer vormen goede aanzetten voor een meer geïntegreerde planning op rijksniveau. In het structuurschema wordt niet ingegaan op de meest actuele ontwikkelingen wat betreft bijvoorbeeld de toename van de verplaatsingen over lange afstanden. Daardoor wordt in mindere mate dan in dit rapport het geval is, het accent op het openbaar vervoer gelegd.

Voor de ruimtelijke ordening is het van groot belang dat het regionaal sociaal-economisch beleid meer wordt gericht op de specifieke situatie van elke regio afzonderlijk. Wonen, werken, verplaatsen en recreatie kunnen dan goed op elkaar worden afgestemd. Dit vraagt een decentralisatie van bevoegdheden van het rijk naar de provincie. Een programmering van het beleid is nodig, het provinciale beleidsplan kan hierin een centrale rol spelen. Er zal een duidelijke samenhang moeten zijn tus-

sen het rijks- en provinciale beleid en provinciaal en gemeentelijk beleid. Regionale informatie en overleg tussen alle bij de regio betrokkenen moeten daartoe adequaat worden opgezet. De regionale sociale partners zullen hun eigen verantwoordelijkheid voor de regio moeten kunnen dragen.

Het valt toe te juichen dat de komende jaren geen noemenswaardige uitbreiding van het ruimtebeslag ten behoeve van de luchtvaart te verwachten is. Thans vraagt het vaststellen van geluidszones rond de bestaande vliegvelden grote oplettendheid.

Het voornemen tot herschikking van de militaire oefenterreinen en het daarmee verminderen van het ruimtebeslag moet positief beoordeeld worden. De aanwijzing van nieuwe oefenterreinen kan echter ernstiger gevolgen voor natuur en landschap blijken te hebben dan de handhaving van de bestaande terreinen. Een nauwkeurige afweging blijft noodzakelijk.

Met het uitbrengen van het Structuurschema Zeehavens is een goede basis gelegd voor een gecoördineerd ruimtelijk beleid met betrekking hiertoe. Een nationaal zeehavenbeleid is nodig. Hiervoor is goed overleg tussen de overheid, de betrokken havenbeheerders en het bedrijfsleven noodzakelijk.

Bij het onderzoek naar uitbreiding en verbetering van het vaarwegennet zullen de gevolgen daarvan voor milieu en ruimtelijke ordening grote aandacht moeten krijgen. In het bijzonder zullen de ruimtelijke consequenties van het vervoer van gevaarlijke stoffen moeten worden overwogen.

Het Tweede Structuurschema Drink- en industriewatervoorziening was nodig terwille van een juiste prognose van het ruimtebeslag van dit beleid. Naast watervoorziening hebben ook aspecten van waterhuishouding en waterkering raakvlakken met de ruimtelijke ordening. Het is van groot belang dat de samenhang tussen het kwantitatieve en kwalitatieve waterbeheer wordt onderkend.

Aspecten van de energievoorziening zoals winnings- en transportmogelijkheden hebben grote ruimtelijke implicaties. Daarnaast zal de komende jaren het energiebesparingsbeleid in de ruimtelijke planning een grote rol moeten gaan spelen.

De omvang van de afvalstroom geeft reden tot grote zorg en vergt een nationale aanpak en prioriteitenstelling. De opstelling van een structuurschema Afvalstoffen verdient thans opnieuw overwogen te worden.

Ook wat het ontgrondingenbeleid betreft zal op nationaal niveau beleidsbepaling moeten plaatsvinden. Gecoördineerde besluitvorming tussen het ontgrondingenbeleid en de ruimtelijke ordening moet worden gewaarborgd door een wettelijke koppeling. De snelle oprichting van kleine woonwagencentra wordt onder meer bemoeilijkt door een slechte afstemming op de ruimtelijke ordening. Het gelijktijdig nemen van besluiten tot inrichting en het aanpassen van het bestemmingsplan door de gemeente kan hierin verbetering brengen.

(V.3.) Het ruimtelijk beleid verdient op Europese schaal afzonderlijke aandacht en zal medebepalend moeten zijn voor het totale beleid van de EG. Het Europese Parlement zal daartoe de stimulansen moeten geven en inhoudelijke richtlijnen voor het ruimtelijk beleid moeten opstellen. De onderlinge afstemming van de ruimtelijke wetgeving zal moeten worden bevorderd. De christen-democraten in het Europese Parlement zullen, naar de norm van het rentmeesterschap, er de nadruk op moeten

leggen dat de aspecten van milieu, natuur en landschap op volwaardige wijze in de internationale besluitvorming worden meegewogen.

Het overleg op bilateraal niveau over de ruimtelijke ordening in de grensgebieden moet aan regels worden gebonden, in de vorm van Europese richtlijnen.

(VI.7.) In de besluitvorming met betrekking tot de ruimtelijke ordening doen zich een aantal problemen voor. De onderlinge afstemming tussen de ruimtelijke plannen op de drie bestuursniveaus verloopt moeilijk (verticale coördinatie). De afstemming tussen het ruimtelijke beleid en het sectorbeleid laat te wensen over, zowel op de bestuursniveaus (horizontale coördinatie), als tussen die niveaus (verticale coördinatie). De totstandkoming van ruimtelijke plannen neemt in het algemeen zeer veel tijd in beslag. De uitvoering van het beleid laat te wensen over door het niet gelijktijdig ontwikkelen van uitvoeringsplannen in het sectorbeleid en het niet tijdig reserveren en beschikbaar komen van financiële middelen.

Wij menen, vanuit onze christen-democratische visie op het functioneren van de overheid en de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en samenleving, dat besluitvorming en instrumentarium in de ruimtelijke ordening moeten worden getoetst aan de volgende eisen:

- een brede en zorgvuldige belangenafweging;
- verantwoordelijkheidsbeleving van het individu en (delen) van de samenleving door inspraak en rechtsbescherming bij de vaststelling van het ruimtelijk beleid, alsmede eigen initiatief en participatie bij de uitvoering van dit beleid;
- sturend optreden van rechtstreeks gekozen vertegenwoordigende organen;
- keuzen worden gemaakt op het laagst mogelijke niveau;
- flexibiliteit;
- effectiviteit.

De kernvraag van dit hoofdstuk luidt dan ook:

'in welk besluitvormingsschema wordt aan de eisen, die wij vanuit onze uitgangspunten stellen, optimaal tegemoet gekomen?'

De noodzaak tot het aanbrengen van verbeteringen in het ruimtelijk bestuursrecht wordt in brede kring onderschreven. Ook van regeringszijde zijn hieromtrent studies verricht. Die wijzen in de richting van het verbeteren van de coördinatie tussen de drie bestuurslagen door uitbreiding van het overleg, door het in een vroeger stadium betrekken van andere overheden bij de voorbereiding en door het geven van een meer bindend karakter aan het overleg. Ook voor wat betreft de horizontale coördinatie zal door middel van overleg overeenstemming tussen de ruimtelijke facetbeslissingen en de verschillende sectorbeslissingen moeten worden aangebracht. Leidt het overleg niet tot overeenstemming dan zijn krachtige sancties nodig om impasses te doorbreken: aanwijzings- en uitnodigingsbevoegdheid.

Wij menen dat deze wijze van oplossen bepaald niet in hoge mate tegemoet komt aan de door ons gestelde eisen. De verbetering van de coördinatie van de besluitvorming tussen de verschillende bestuurslagen en sector- en facetlijn moet niet beperkt blijven tot het opvoeren van het overleg, maar moet tevens plaatsvinden door het

gelijktijdig laten verlopen van procedures. Daarbij wordt er naar gestreefd tijdens de voorbereiding van sectorprojecten de opstelling van de sectorplannen, de opstelling of herziening van de ruimtelijke plannen of het ruimtelijk beleid en de besluitvorming over de daarmee gemoeide financiële middelen gelijktijdig en op hetzelfde abstractieniveau te laten plaatsvinden. In dit rapport wordt gepleit voor de invoering van afzonderlijke procedureregels voor deze projectbeslissingen. Daarnaast verdient ook de besluitvorming op de afzonderlijke bestuursniveaus verbetering.

Rijk

Het is in de eerste plaats dringend noodzakelijk vast te stellen welke besluiten door de rijksoverheid moeten worden genomen. Het rijk zal zich dienen te beperken tot die besluiten welke de gemeentelijke en provinciale schaal duidelijk te boven gaan. De jaarlijkse verslaggeving door de minister met betrekking tot het verstedelijkingsbeleid moet tot het gehele ruimtelijke beleid worden uitgebreid. Structuurschema's moeten beter op elkaar en op de structuurschetsen worden afgestemd. Vooral een goede financiële onderbouwing is van belang. Het gelijktijdig uitbrengen van de structuurschema's en de sectorale meerjarenplannen kan de afstemming bevorderen.

De pkb-procedure moet worden gehandhaafd voor de vaststelling van de hoofdlijnen van het ruimtelijk beleid en vormt als zodanig mede het kader voor de besluitvorming over nationale projectbeslissingen. Daarnaast kan er behoefte zijn aan een procedure voor projecten van de rijksoverheid die nog niet op een pkb berusten. De procedure voor deze projectbeslissingen zal dan tevens de kenmerken van een pkb-procedure moeten hebben. De pkb moet worden vastgesteld met de betrokkenheid van zowel de Eerste als de Tweede Kamer.

Provincie

De positie van het streekplan moet worden versterkt door de synchronisatie van de besluitvorming bij projectbeslissingen en de versterking van de rol van gemeenten in het overleg over het streekplan. De complementaire samenwerking tussen provincie en gemeenten moet uitdrukkelijk worden bevorderd.

Gemeente

De totstandkoming van bestemmingsplannen moet worden versneld. Daartoe moet onderzocht worden of de eisen met betrekking tot het onderzoek niet kunnen worden beperkt. Meer moet worden gedacht in de richting van globale plannen, ook wat betreft de buitengebieden. Door intergemeentelijke samenwerking kan de deskundigheid worden gebundeld.

Het Kroonberoep mag niet worden afgeschaft zolang andere wegen tot bekorting van de procedure niet zijn beproefd. Nu in het Ontwerp tot wijziging van de WRO de termijnen voor behandeling van het bestemmingsplan door gemeente en provincie worden aangehaald, komt de 'tijdloze' behandeling van het beroep op de Kroon in een nog schriller daglicht te staan. De behandeling van het Kroonberoep moet aan de termijn van 6 maanden worden gebonden met de mogelijkheid van een ver-

lenging tot 12 maanden. Bij overschrijding van deze termijn kunnen degenen die hiervan schade ondervinden, deze verhalen op de rijksoverheid (vertragingsschade). De ambtshalve toetsing kan grotendeels worden vervangen door het toezicht door de Inspecteurs van de Ruimtelijke Ordening en via circulaires.

Voor een goede verwezenlijking van het ruimtelijk beleid is het noodzakelijk dat het totale overheidsfunctioneren ingrijpend wordt gewijzigd. Decentralisatie van rijks-taken en versterking van de positie van de vertegenwoordigende organen op de drie bestuurslagen is nodig. Bestuurlijk en ambtelijk apparaat moeten elk op hun niveau voor hun taak berekend zijn. De regionale vraagstukken zullen door de samenwerkende gemeenten, zo nodig in complementaire samenwerking met de provincie worden aangepakt. Op rijksniveau zullen, terwille van een verbeterde samenhang in het beleid, ingrijpende wijzigingen nodig zijn. De positie van de coördinerende minister van Ruimtelijke Ordening moet worden versterkt.

Aan het slot van dit hoofdstuk wordt op een aantal instrumenten nader ingegaan: betreffende de financiering, het grondbeleid, de inspraak, de ontwikkeling van een wetgevingsprogramma, de decentralisatie en het onderzoekbeleid.

BIJLAGE I

A. Interim- en eindadvies van de Werkcommissie Coördinatie van het Ruimtelijk Beleid

Het Interim-advies, uitgebracht in juni 1977, gaat in op de coördinatie tussen structuurschema's en streekplannen. In het Eindadvies wordt de rol van de gemeente bij de totstandkoming van streekplannen belicht.

– Coördinatie Structuurschema's - Streekplannen

De Werkcommissie bepleit met name de versterking van het overleg in de PPC, waardoor de betrokkenheid van het rijk bij de voorbereiding van het streekplan kan worden vergroot, en derhalve een betere coördinatie wordt gewaarborgd.

De rijksvertegenwoordigers in de PPC's zullen de standpunten van hun departementen zo duidelijk mogelijk kenbaar moeten maken. Daarop moeten de provinciale bestuurders kunnen afgaan. Ook zal de betrokkenheid van het rijk bij de uitvoering van het streekplan tot uitdrukking moeten komen. Elk sectordepartement zal het streekplan als richtinggevend moeten ervaren voor zijn eigen uitvoerend beleid. Ieder streekplan moet een beleidsprogramma omvatten en worden voorzien van een uitvoeringsschema met daaraan gekoppeld een financieringsschema. Met betrekking tot de structuurschema's meent de commissie dat reeds in een vroeg stadium, namelijk tijdens de voorbereiding van het beleidsvoornemen van de regering op bestuurlijk niveau overleg moet plaatsvinden met de provincies. Thans is in dat stadium slechts sprake van ambtelijk overleg.

Er dient voorts een zo goed mogelijke coördinatie plaats te vinden tussen streekplan en de sectorale middellange-termijnplannen, daar deze beide plannen strekken tot uitvoering van het structuurschema. Plannen ter uitvoering van een concreet project dienen – als uitvoeringsplan – aan inspraak te worden onderworpen, nadat via de pkb-procedure op het structuurschema de samenleving reeds inspraak op de doelstellingen heeft gehad.

In de begeleidende brief bij het Interimadvies van de minister van VRO aan de Tweede Kamer, is deze met betrekking tot de positie van de rijksvertegenwoordigers in de PPC's van mening dat deze vertegenwoordigers geen politiek bindende standpunten kunnen verkondigen. Men is slechts ambtelijk gebonden. Tevens wijst de minister op de moeilijkheid in de PPC's vertegenwoordigers te doen plaatsnemen van alle rijksdiensten die met de ruimtelijke ordening te maken hebben.

– Rol van de gemeente bij de totstandkoming van streekplannen

De commissie legt hier de nadruk op de bestuurlijke aspecten. De inspraak is buiten beschouwing gelaten. Als knelpunten haalt de commissie naar voren dat de gemeenten vaak in een te laat stadium worden betrokken bij de streekplanvoorbereiding om nog vanuit hun politieke verantwoordelijkheid effectieve beleidsinvloed uit te oefenen.

De commissie is van mening dat ter voorbereiding van het streekplan zowel bilateraal als multilateraal met de gemeente overleg moet plaatsvinden. Een uniform overlegmodel, dat tegemoet komt aan alle functies van het overleg is denkbaar, doch diverse modellen zijn aanvaardbaar. De gemeenten dienen vooral tijdig bij de beleidsvorming te worden betrokken.

Ondanks de nadruk die de commissie legt op het overleg voorafgaand aan dat in de PPC's, acht men het raadzaam de gemeenten ook te betrekken bij het streekplanoverleg in de PPC's. De gemeenten zelf zijn in de huidige situatie niet in de PPC's vertegenwoordigd. Dit betekent dat zij in dit forum geen invloed kunnen uitoefenen op de standpuntbepaling van de andere bestuursniveaus.

B. Spelregels voor ruimtelijk relevante wetgeving ¹

In deze nota van de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening wordt ingegaan op de onderlinge verhouding van de Wet op de Ruimtelijke Ordening en andere ruimtelijk relevante wetgeving. Deze spelregels gaan volgens de begeleidende brief van de minister uit van het huidige bestuurlijke coördinatiemodel, zoals neergelegd in het Interimadvies van de Werkcommissie Verticale Coördinatie Ruimtelijk Beleid en gaan dus niet in op de vraag welke andere coördinatiemodellen mogelijk zijn.

In de nota wordt uitgegaan van het principe van de tweesporigheid, d.w.z. dat het bestaansrecht wordt erkend van de twee besluitvormingslijnen naast elkaar, te weten de sectorlijn en de ruimtelijke facetlijn. Er zal dus sprake moeten zijn van onderlinge afstemming (coördinatie) tussen deze besluitvormingslijnen, als gevolg waarvan overeenstemming over de te nemen facet- en sectorbeslissingen kan worden bereikt. Onder overeenstemming wordt verstaan dat de besluiten in de facet- en sectorlijn elkaar niet in de weg mogen staan en liefst elkaar moeten ondersteunen.

In de praktijk zal via allerlei overlegsituaties 'als vanzelf' deze overeenstemming kunnen ontstaan. Maar problemen blijven zich voordoen, vooral waar de besluitvorming in de verschillende lijnen niet gelijktijdig plaatsvindt. Initiatieven in de ene lijn moeten dan ook tot *heroverweging* in de andere lijn kunnen leiden. Vanuit deze gedachtengang zijn een aantal spelregels geformuleerd voor de coördinatie op rijks-, provinciaal en gemeentelijk niveau.

¹ Bijlage bij Memorie van Antwoord, Wetsontwerp 14889, nr. 11.

BIJLAGE II

Voorbeeld procedure projectbeslissing Landinrichting (bij paragraaf VI.4.b.)*Programmafase*

1. – Voorontwerp Landinrichtingsprogramma
 - voorbereiding herziening uitwerking van het streekplan
 - voorbereiding richtlijnen ten behoeve van bestemmingsplannen ¹.
2. Voorontwerpen doorlopen een gecoördineerde inspraakprocedure (rijk, provincie, gemeenten, waterschappen).
3. Bestuurlijk overleg over de voorontwerpen mede op basis van advies- en inspraakresultaten.
4. – Vaststelling ontwerp - landinrichtingsprogramma
 - vaststelling ontwerp - streekplan (herziening of uitwerking)
 - vaststelling ontwerp - richtlijnen bestemmingsplannen.
5. Gezamenlijke bezwaarschriftenprocedure en hoorzittingen.
6. – Vaststelling landinrichtingsprogramma en richtlijnen ten behoeve van landinrichtingsplan door Provinciale Staten
 - (eventuele) herziening streekplan door P.S. of uitwerking door G.S.
 - vaststelling richtlijnen voor bestemmingsplannen door de gemeenteraden.
7. Eventueel in werking treden van conflict-oplossingsmechanismen:
 - *conflict rijk-provincie*: sectorministers moeten een beslissing nemen ten aanzien van het project in overeenstemming met de minister van VRO, de RPC gehoord;
 - *conflict provincie-gemeenten*: P.S. stellen richtlijnen ten behoeve van bestemmingsplannen vast.
8. Kroonberoep voor een ieder (beslissing binnen de termijn van 6 maanden).

Planfase

9. Op grond van door P.S. vastgestelde richtlijnen ten behoeve van het landinrichtingsplan, en op grond van door de raden vastgestelde richtlijnen ten behoeve van de bestemmingsplannen worden *gelijktijdig* landinrichtingsplan en (globale) bestemmingsplannen voorbereid, in procedure gebracht en vastgesteld.

¹ Richtlijnen voor bestemmingsplan óf structuurplan óf globaal bestemmingsplan.

10. Goedkeuring van (globale) bestemmingsplannen door G.S.
11. Kroonberoep tegen besluiten van G.S. met betrekking tot bestemmingsplannen.

N.B. In verband met punt 8 moeten voor punt 11 de volgende bepalingen gelden: Beroepen kunnen geen grond vinden in bedenkingen tegen de projectbeslissing, maar *alleen* tegen de uitwerking daarvan. (Vergelijk art. 30, derde lid, gewijzigde luchtvaartwet.)

Uitvoeringsfase

12. Verlening van bouw- en aanlegvergunningen.